

UNA REGIÓN EN CONSTRUCCIÓN

UNASUR Y LA INTEGRACIÓN
EN AMÉRICA DEL SUR

Manuel Cienfuegos y
José Antonio Sanahuja [eds.]



UNA REGIÓN EN CONSTRUCCIÓN
UNASUR Y LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR

Editores:

MANUEL CIENFUEGOS

Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Director adjunto del Observatorio de las Relaciones con América Latina (ORLA) de Barcelona

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de Madrid

Colaboraciones de:

ANNA AYUSO

Coordinadora del Programa América Latina de CIDOB

JORDI BACARIA COLOM

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador del Institut Universitari d'Estudis Europeus

KLAUS BODEMER

Senior Fellow en el GIGA, Instituto de Estudios Globales en Hamburgo

LOURDES CASTRO GARCÍA

Representante de Grupo Sur

MANUEL CIENFUEGOS

WILSON NERYS FERNÁNDEZ

Catedrático de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Universidad de La República de Uruguay

SUSANNE GRATIUS

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid

NOEMÍ B. MELLADO

Catedrática de Economía Política de la Universidad de La Plata (Argentina)

FÉLIX PEÑA

Director del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales y del Módulo Jean Monnet de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank, en Buenos Aires

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

SILVIA SIMONIT

Profesora asociada de Economía de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

Interrogar la actualidad
Serie América Latina

MANUEL CIENFUEGOS Y
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA (eds.)

UNA REGIÓN EN CONSTRUCCIÓN

UNASUR y la integración en América del Sur

© 2010 para cada uno de los trabajos:
Anna Ayuso, Jordi Bacaria Colom, Klaus Bodemer, Lourdes Castro García,
Manuel Cienfuegos, Wilson Nerys Fernández, Susanne Gratius, Noemí B. Mellado,
Félix Peña, José Antonio Sanahuja, Silvia Simonit

© 2010 Fundació CIDOB para todos los créditos
Elisabets, 12, 08001 Barcelona
<http://www.cidob.org>
e-mail: subscripciones@cidob.org

Foto de cubierta: Santiago de Chile
© José Antonio Sanahuja

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por
cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN:978-84-9251117-4
Depósito Legal: B. 6.755-2010

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

Índice

Lista de acrónimos, 9

Introducción, *Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja*, 13

PRIMERA PARTE

La integración suramericana: regionalismo y desarrollo económico

1. Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica, *Félix Peña*, 23
2. Integración regional, transformación productiva y competitividad internacional: el debate académico y las experiencias suramericanas, *Silvia Simonit*, 45
3. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal, *José Antonio Sanahuja*, 87

SEGUNDA PARTE

La nueva agenda de la integración suramericana: asimetrías, energía, infraestructuras y finanzas

4. Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur, *Anna Ayuso*, 137

5. Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?, *Klaus Bodemer*, 179
6. La integración física y la viabilidad de la IIRSA, *Wilson Nerys Fernández*, 207
7. Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur, *Jordi Bacaria Colom*, 245

TERCERA PARTE

La Unión Europea y la integración suramericana

8. Comercio, inversiones y los otros pilares de las relaciones eurosuramericanas: ¿hacia un espacio común de integración?, *Manuel Cienfuegos*, 275
9. La Unión Europea y la integración suramericana: espacio político birregional, *Noemí B. Mellado*, 359
10. Las agendas gubernamentales de las cumbres Unión Europea y América Latina y el Caribe: funcionalidad y cohesión limitadas, *Susanne Gratius*, 389
11. Participar para revalorizar las relaciones eurolatinoamericanas: una mirada desde la sociedad civil, *Lourdes Castro García*, 405

Lista de acrónimos

AAE	Acuerdos de Asociación Económica
ACE	Acuerdos de Complementación Económica
ACP	África, Caribe, Pacífico
AEC	Asociación de Estados del Caribe
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (OMC)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (antes Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALCSA	Área de Libre Comercio de Suramérica
AMIC	Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (UE-Mercosur)
AMO	Área Monetaria Óptima
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Asociación de Naciones del Sureste Asiático)
BA	Banco de la ALBA
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNA	Barreras no arancelarias
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFTA-DR	Central American and Dominican Republic Free Trade Area (Acuerdo de Libre Comercio de América Central y República Dominicana)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Caricom	Caribbean Community (Comunidad del Caribe)
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CMC	Consejo del Mercado Común (Mercosur)
CONCORD	Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo
CSEED	Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
ENARGAS	Ente Nacional Regulador del Gas
ETN	Empresas Transnacionales
EUROLAT	Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEMIP	Facilidad Euro Mediterránea de Inversión y Partenariado
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur
Fonplata	Fondo para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata
FTAA+	Free Trade Agreements Plus (Acuerdos de Libre Comercio Plus)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio)
GATS	General Agreement on Trade on Services (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios)
GCI	Global Competitiveness Index (Índice de competitividad global)
GMC	Grupo Mercado Común (Mercosur)

GTP	Grupo Técnico Permanente (Comunidad Andina)
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur
IBSA	India, Brasil, Suráfrica
IED	Inversión Extranjera Directa
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina
IVCR	Índice de Ventaja Comparativa Revelada
Mercosur	Mercado Común del Sur
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPPEGASUR	Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica)
PAC	Política Agrícola Común
PASAPRO	Plan Andino de Salud en Fronteras
PDVSA	Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
PECO	Países de Europa Central y Oriental
PIDS	Plan Integrado de Desarrollo Social (Comunidad Andina)
PMA	Países Menos Avanzados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Plan Puebla-Panamá
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza)
PTUM	Países y Territorios de Ultramar
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
REDIMA	Red de Diálogo Macroeconómico

SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIA	Sustainability Impact Analysis (análisis de impacto y sostenibilidad)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SISCAN	Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina
SUCRE	Sistema Único de Compensación Regional de Pagos
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCP	Tratado Comercial de los Pueblos
TED	Trato Especial y Diferenciado
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRIPS/ADPIC	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relativos al comercio)
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza (Comunidad Andina)
ZLC	Zona de Libre Comercio

Introducción

Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja

Desde los primeros años de la década de los noventa, distintos estados latinoamericanos han optado por estrategias regionalistas, que responden a la necesidad de mejorar su inserción en el sistema internacional y de afrontar los distintos desafíos económicos, sociales, políticos y de seguridad planteados o agudizados por las dinámicas de la globalización. Esas estrategias se relacionan, en particular, con la reactivación del fenómeno de la integración regional bajo los parámetros del llamado *regionalismo abierto*, también denominado *nuevo regionalismo*, que en el ámbito económico combina la apertura externa y el mantenimiento de un elemento preferencial para los países miembros para promover mejoras de la competitividad y la eficiencia económica, y en el ámbito político, trata de fortalecer la capacidad de los estados miembros de cada grupo regional en la gestión de las interdependencias regionales y, con ello, afianzar la gobernabilidad interna.

Década y media más tarde, parece seguir vigente el consenso existente sobre la validez de estas estrategias y la relevancia de la integración regional, al menos si se toma como indicador la retórica gubernamental. En particular, en Suramérica la integración regional parece atravesar una etapa de gran dinamismo, con el lanzamiento de iniciativas de amplio alcance como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), del año 2005, rebautizada como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, el Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) tras la Cumbre Extraordinaria de Maracay (Venezuela), de junio de 2009, y la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), de 2004, renombrada Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la I Cumbre Energética Suramericana, celebrada en isla Margarita (Venezue-

la) en abril de 2007, y cuyo convenio constitutivo fue firmado en Brasilia en mayo de 2008.

Sin embargo, estas iniciativas integracionistas coexisten, de forma un tanto paradójica, con esquemas de integración ya existentes en la región suramericana, como son el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que atraviesan un período de estancamiento e incluso de abierta crisis, por muy diversos motivos, que ha llevado a poner en cuestión su racionalidad e inclusive su razón de ser en la convulsa coyuntura internacional actual.

Estas cuestiones fueron examinadas en el seminario internacional «La integración regional en América del Sur», organizado por el CIDOB y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) en Barcelona los días 14 y 15 de febrero de 2008.¹ El seminario reunió a un grupo de analistas, académicos y expertos, de alto nivel de la UE y de América Latina para debatir la situación actual y las perspectivas de la integración regional en América del Sur, así como las razones que la justifican de cara a la agenda de desarrollo, la gobernanza democrática, la cohesión social y la mejora de la inserción internacional de esa región, prestando especial atención al papel de la Unión Europea como actor y socio externo relevante para la integración suramericana.

El seminario se desarrolló alrededor de una serie de mesas temáticas. En la primera mesa, Silvia Simonit (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona) y Félix Peña (Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires), con los comentarios del profesor Ramón Torrent (Universidad de Barcelona), consideraron el papel de la integración para promover una «estabilidad económica sostenible», en palabras del profesor Peña, y generar un tejido de interdependencias e intereses que impulse el proceso.

La segunda mesa, centrada en el papel de la integración en la gobernanza democrática, se abrió con las reflexiones de Ricardo Sennes (Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil) sobre el protagonismo del sector privado y el papel clave de los actores no gubernamentales de Brasil en el Mercosur; mientras que Christian Freres (investigador del ICEI) relacionó los problemas históricos de la construcción del Estado-nación y la ausencia de proyectos nacionales viables en sociedades fragmentadas, característicos de muchos países de América Latina, y las dificultades que ello comporta para promover proyectos de integración viables en Suramérica.

Las asimetrías y las disparidades económicas y sociales como con-

dicionantes de los procesos regionales de integración, pero también como objeto de políticas activas para afrontarlas, fueron cuestiones abordadas de manera sistemática en la tercera mesa del seminario por Anna Ayuso (CIDOB). Por su parte, Ana Sojo (CEPAL, Santiago de Chile) examinó la relación entre cohesión social e integración regional. En el debate se pusieron de manifiesto las semejanzas y diferencias entre las aproximaciones latinoamericanas y europeas al concepto y las políticas de la cohesión, en este último caso con el aporte realizado como comentarista por el profesor Andreu Olesti (Universidad de Barcelona).

Tras una etapa dominada por la agenda comercial del *regionalismo abierto*, la integración suramericana ha asumido una agenda más amplia en la que destacan diversas iniciativas en materia de energía, infraestructura y finanzas. En la cuarta mesa fueron objeto de un análisis prudente y a la vez realista respecto a su potencial como ejes de integración. Klaus Bodemer (German Institute of Global and Area Studies —GIGA—, Hamburgo) planteó cómo la energía puede ser tanto un eje de cooperación como de conflicto. Wilson Fernández (Universidad de la República Oriental de Uruguay) examinó las implicaciones económicas, sociales y medioambientales de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) en la conformación de un modelo económico orientado a la exportación de productos primarios. Los muchos interrogantes que abren el proyecto del Banco del Sur y la cooperación financiera en Suramérica fueron objeto de estudio por parte de Jordi Bacaria (Universidad Autónoma de Barcelona) y de los posteriores comentarios de Carles Murillo (Universidad Pompeu Fabra).

Con la mirada puesta en la V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, que se celebraría en mayo de 2008 en Lima (Perú), las dos últimas mesas analizaron las relaciones entre Suramérica y la Unión Europea (UE) y las posiciones y perspectivas de cara a esa Cumbre, entonces por celebrarse. El papel del comercio y la inversión en las relaciones UE-América del Sur, la construcción de un espacio político birregional y la compleja combinación de intereses y valores en la política exterior de la UE hacia América Latina fueron cuestiones abordadas, respectivamente, en la quinta mesa, por Manuel Cienfuegos (Observatorio de Relaciones con América Latina —ORLA—, de la Universidad Pompeu Fabra), Noemí Mellado (Universidad Nacional de la Plata, Argentina) y José Antonio Sanahuja, del ICEI. El debate posterior, iniciado por Francesc Bayo, de CIDOB, como comentarista, se centró en parte en el

dilema entre bilateralismo e interregionalismo, y entre libre comercio y cohesión social que enfrenta hoy a la UE en sus relaciones con otras áreas geográficas. En la sexta mesa, Susanne Gratius (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior —FRIDE—, Madrid) examinó esos dilemas desde la perspectiva de las agendas gubernamentales, mientras que Lourdes Castro, del Grupo Sur, de Bruselas, planteó las respuestas que desde la sociedad civil se da a los dilemas citados. La última intervención, de Tomás Mallo (Fundación Carolina), suscitó las paradojas a las que se enfrenta hoy la integración suramericana y las opciones de futuro, tanto para su proceso de integración como para la relación con otros socios externos.

En conjunto, el seminario resaltó la importancia de la integración en la agenda de desarrollo, la proyección externa y la gobernanza democrática del Mercosur, la CAN y la UNASUR, sin obviar el análisis de las dificultades y los momentos de crisis que han atravesado y atraviesan los países suramericanos en sus proyectos y aspiraciones hacia una región más integrada y cohesionada.

Como resultado más tangible de dicho seminario, se publican en esta monografía las ponencias presentadas más destacadas, una vez reelaboradas por los distintos autores para incorporar en su texto los intensos debates que se produjeron en esa reunión, y reorganizándolas en el orden de presentación para agrupar mejor las distintas perspectivas y análisis temáticos sobre los procesos de integración en Suramérica y sus perspectivas presentes y futuras.

El volumen aparece estructurado en tres partes, consagradas respectivamente a la integración suramericana: regionalismo y desarrollo económico (parte primera), la nueva agenda de la integración suramericana: asimetrías, energía, infraestructuras y finanzas (parte segunda) y la Unión Europea y la integración suramericana (parte tercera).

En el capítulo 1, a cargo de Félix Peña, de la Universidad Nacional Tres de Febrero, se analiza el tema de la integración regional y la estabilidad macroeconómica en Suramérica, explorando el concepto de estabilidad sistémica aplicado a los países suramericanos, y planteando las condiciones que pueden hacerla posible en el marco de procesos de regionalización internacional que suponen una red más densa de interdependencias, y de modo particular en regionalismos más formalizados e institucionalizados, con reglas e instituciones más estables. A partir de las experiencias del fenómeno de la integración regional, se extraen en-

señanzas útiles para avanzar hacia la estabilidad, y las posibilidades de que la integración regional suramericana pueda ser funcional a ese objetivo, en un mundo de múltiples opciones en lo concerniente a la inserción internacional de los países de América del Sur.

El capítulo 2, realizado por Silvia Simonit, de la Universitat Pompeu Fabra, trata de la integración regional, transformación productiva y competitividad internacional: el debate académico y las experiencias suramericanas. Partiendo de un examen de las principales variables de comercio, inversión extranjera y competitividad, la autora plantea los condicionantes y potencialidades del Mercosur para promover la transformación productiva de sus países miembros, aportando diversas opciones de política en el marco de la integración regional suramericana que permitirían dejar atrás un patrón exportador todavía muy basado en los recursos naturales, y promover la generación de mayor valor añadido a las exportaciones de la región,

José Antonio Sanahuja, del ICEI, es el autor del capítulo 3, que versa sobre el regionalismo posliberal y la integración en Suramérica. En él se examinan las nuevas propuestas de integración de Suramérica (ALBA-TCP y UNASUR), en tanto que principales expresiones institucionales de un «regionalismo posliberal» que se caracterizaría por dar mayor importancia a la dimensión política y al desarrollo de una cooperación más estrecha en los ámbitos sociales, y a ámbitos como la energía, la infraestructura física, las asimetrías y la cooperación en materia de seguridad y defensa. Tras pasar revista a los orígenes, evolución y perspectivas de la ALBA y la UNASUR, se analiza su relación con el Mercosur y la CAN.

La segunda parte comienza con el tratamiento de las asimetrías en América del Sur por Anna Ayuso, de CIDOB. Este capítulo 4 propone una detallada taxonomía de las asimetrías por contemplar en los acuerdos de integración regional, atendiendo a su naturaleza, origen, dinámica y localización. Se explora, a su vez, la panoplia de instrumentos económicos y de los marcos institucionales que los esquemas de integración pueden establecer para abordar dichas asimetrías. A partir de esa tipología, se analizan los casos de la CAN y del Mercosur, así como los que se han planteado en el marco del espacio suramericano y en particular de la ALBA-TCP y la UNASUR.

El capítulo 5 se dedica a la integración energética en América del Sur. ¿Eje de integración o fragmentación?, a cargo de Klaus Bodemer,

del GIGA. El autor preconiza que la energía puede constituir uno de los más importantes ejes de la integración suramericana, pero también es potencial fuente de conflicto en la región. Tras un examen general de la cuestión, se analizan varios estudios de caso que muestran las tendencias al unilateralismo, el bilateralismo y un tímido multilateralismo energético en Suramérica: Argentina, Bolivia, el «anillo energético», el proyecto del «Gran Gasoducto del Sur» y el potencial del etanol y los biocombustibles.

Relacionado estrechamente con la temática anterior, el capítulo 6 se centra en la integración física y la viabilidad de la IIRSA, su autor es Wilson Fernández, de la Universidad de La República Oriental de Uruguay. El capítulo analiza los orígenes y contenido de la IIRSA y de sus principales ejes de integración, examinando su racionalidad económica, su grado de avance, y las posibilidades de que se materialicen atendiendo a sus implicaciones políticas, a los problemas de financiación y al impacto medioambiental de los proyectos previstos. Se analizan las distintas agendas e intereses de los gobiernos en la IIRSA, y cómo se articula esta iniciativa con los proyectos de integración suramericanos, y si estos contribuyen a la articulación del espacio económico suramericano, o contribuirán a profundizar la dependencia de la región de una «cesta» exportadora intensiva en recursos naturales.

En el capítulo 7 Jordi Bacaria, de la Universidad Autónoma de Barcelona, estudia los fines integracionistas y las posibilidades financieras del Banco del Sur. Se analiza la racionalidad económica y financiera de la propuesta del Banco del Sur como instrumento de cooperación monetaria, de gestión de crisis financieras, de financiación del desarrollo, con especial referencia a la financiación de la infraestructura regional, y como mecanismo de integración económica. Se compara la propuesta con los mecanismos multilaterales y regionales ya existentes (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros) y con el Banco Europeo de Inversiones como referente integracionista extrarregional.

Con el capítulo 8 empieza la tercera parte. Este capítulo se dedica al análisis del comercio, las inversiones y los otros pilares de las relaciones eurosuramericanas: ¿hacia un espacio común de integración?, redactado por Manuel Cienfuegos, de ORLA. Tras un análisis de algunos datos relevantes de la UE y Suramérica, se centra en el pilar económico de las relaciones entre la UE y América del Sur, si bien sin descuidar los

otros dos pilares (cooperación y diálogo político), describiendo y analizando los flujos de comercio y de inversiones de la UE con sus socios suramericanos (Mercosur, CAN, Chile, Guyana y Surinam), así como el contenido de los acuerdos de asociación que ya vinculan a la UE con Chile, Guyana y Surinam y las perspectivas de cerrar sendos acuerdos de asociación con el Mercosur y la CAN a la vista de los problemas que se han revelado en las negociaciones y la evolución de las rondas de la Agenda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A continuación, el capítulo 9 aborda la creación de un espacio político birregional entre la UE y Suramérica. Su autora, Noemí Mellado, de la Universidad Nacional de La Plata, presenta una panorámica de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe (ALC) básicamente desde el prisma del diálogo político. Su evolución y perspectivas se interpretan tomando en consideración el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales y los cambios que se observan en las estrategias regionalistas de ambas regiones, en particular en lo referido a los cambios políticos en la UE y los nuevos desarrollos en la integración suramericana.

En el capítulo 10 Susanne Gratius, de FRIDE, analiza las agendas gubernamentales de las cumbres UE-ALC: funcionalidad y cohesión limitadas. Concretamente, se hace una revisión de la llamada asociación estratégica birregional entre la UE y ALC y la estrategia interregionalista que la sustenta a través de las cumbres UE-ALC, prestando atención a su agenda y su funcionalidad. Esta se centraría en la creación de identidad y en la definición de agendas (*agenda setting*), si bien eso es más cierto para la UE que para sus interlocutores latinoamericanos. El capítulo compara las agendas gubernamentales en torno a algunos aspectos concretos, como el diálogo político birregional y bilateral, las negociaciones para los acuerdos de asociación y la cooperación al desarrollo en el marco de esa relación birregional.

Finalmente, cerrando la monografía, aparece el capítulo 11, «Participar para revalorizar las relaciones eurolatinoamericanas: una mirada desde la sociedad civil», a cargo de Lourdes Castro, del Grupo Sur. En él se examina la actuación de la sociedad civil en las relaciones birregionales, en particular en cuanto a la agenda definida por las cumbres y las negociaciones de los acuerdos de asociación en curso con los países andinos y con Centroamérica. Y sobre la base de la experiencia de incidencia de las redes de actores sociales en ambas dinámicas, la autora aboga por

una mayor participación de estos actores para revitalizar las relaciones birregionales.

Como el seminario que le ha dado origen, este volumen intenta ofrecer a analistas, observadores, estudiosos, responsables políticos y activistas un estudio profundo y sistemático de los procesos de integración y el regionalismo en América del Sur. Su objetivo no es otro que promover un análisis más exacto y una actuación política mejor informada sobre esta realidad regional y su gran potencial para el desarrollo económico y social, la gobernanza democrática de América del Sur, y la consolidación de esa región como actor internacional, pero que, como muestran las distintas contribuciones de este libro, se caracteriza tanto por su dinamismo como por su complejidad.

Por último, es oportuno agradecer el esfuerzo realizado por todas aquellas personas que han contribuido con sus reflexiones al seminario de Barcelona y a la publicación de este volumen, así como al equipo de CIDOB en su conjunto, y en especial a Anna Ayuso, responsable del Programa América Latina de CIDOB, por su apoyo entusiasta para hacerlo posible.

MANUEL CIENFUEGOS y JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
Barcelona y Madrid, octubre de 2009

Nota

1. Véase http://www.cidob.org/es/actividades/america_latina/la_integracion_regional_en_america_del_sur.

PRIMERA PARTE

LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA:
REGIONALISMO Y DESARROLLO ECONÓMICO

1. Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica

Félix Peña

Introducción: ganancias de estabilidad sistémica sostenible y procesos formales de integración en América del Sur

Procurar ganancias de estabilidad sistémica sostenible, como resultante de la puesta en común de mercados y de recursos con otros países, con el objeto de favorecer el desarrollo nacional, aparece como una de las fuerzas motoras que pueden explicar el interés de países suramericanos —y de otras regiones— por participar en un proceso formal de integración con naciones con las que comparten un espacio geográfico regional.

Por estabilidad sistémica sostenible puede entenderse que en un país exista un marco institucional (instituciones y procesos, reglas de juego, políticas públicas), arraigado en valores y preferencias predominantes en una sociedad, y aceptado como legítimo por una amplia mayoría de los habitantes, que permita que en la competencia por el poder, los recursos y los mercados predomine un orden basado en reglas cuyo cumplimiento no quede librado a la discrecionalidad de los distintos protagonistas. Ello permite comportamientos racionales y previsibles, basados en expectativas e intereses diversos de los múltiples protagonistas que, eventualmente, pueden dar lugar a adaptaciones o a cambios pronunciados en el propio marco institucional. En tal situación, la percepción generalizada en una determinada sociedad sería que el orden existente, y su evolución incluso acelerada, puede resultar más favorable que eventuales alternativas para el desarrollo de un cuadro de ganancias mutuas en beneficio de todos los protagonistas. De ahí que, en tal caso, la estabilidad sistémica sea valorada y defendida por la mayoría de los habitantes

de un país, incluyendo aquellos que se inclinen por una evolución acelerada del orden existente.

La estabilidad sistémica sostenible, en el plano de las políticas públicas que más inciden en el predominio de disciplinas macroeconómicas (especialmente, políticas fiscales, monetarias, cambiarias), aparece normalmente asociada con la idea de que al desarrollarse una plataforma regional de transformación productiva conjunta, a través de la asociación de esfuerzos entre países contiguos y especialmente de sus empresas, será más factible alcanzar el objetivo de una inserción competitiva de cada uno de ellos en la economía global.

Por más peso que pueda tener —especialmente en una visión a largo plazo— el objetivo de lograr una pauta razonable de estabilidad sistémica estable en países que se asocian, no suele ser, sin embargo, la única fuerza motora que se puede observar en el origen de un proceso formal de integración multinacional.

En los hechos, ni tan siquiera es la principal. Revertir tendencias al conflicto entre países contiguos, con los costes políticos y económicos que ellos pueden originar en un espacio geográfico regional; enfrentar distintos tipos de desafíos externos, por lo general percibidos como muy visibles e inmediatos, y mejorar la capacidad para negociar con otros países, especialmente en el plano comercial —sea a escala regional, como fuera en su origen una de las fuerzas motoras del Grupo Andino, sea a escala global, como ha sido luego el caso de la CAN y del Mercosur—, han ocupado un lugar más relevante aun en el momento fundacional de varios de los procesos de integración tanto en América Latina como en otras regiones, especialmente en Europa.

Por cierto que estas fuerzas motoras se potencian si se trata de países que, además de ser contiguos, comparten un pasado en común que en cierta forma se sueña con reconstruir —un ejemplo es el de los países centroamericanos y otro podría ser el de la denominada Patria Bolivariana— y, más aún, si tal pasado ha estado marcado por una débil conectividad en el plano de la integración espacial, del comercio y de las inversiones —un ejemplo, han sido el Grupo Andino y el Mercosur en el período anterior a sus momentos fundacionales—. O si en ese período anterior, han predominado entre los países que se asocian fuertes tendencias a la fragmentación, al conflicto e, incluso, a la guerra —el caso europeo es por cierto, el mejor ejemplo al respecto.

¿De qué depende que, una vez lanzado, un proceso formal de inte-

gración entre naciones vecinas pueda efectivamente generar condiciones que sustenten a través del tiempo la estabilidad sistémica de los países socios, así como la de sus relaciones recíprocas?

Las posibles respuestas a esta pregunta tienen mucho que ver con la vigencia que mantengan las razones que originaron la asociación, por ejemplo, la intensidad de los desafíos externos o la densidad de la memoria de un pasado al que no se quiere retornar.

Pero también incide el grado de desarrollo económico y social relativo de cada uno de los países que se asocian. Se sabe que la estabilidad sistémica sostenible es, a la vez, causa y efecto del desarrollo alcanzado por un país. Tiene que ver, además, con múltiples factores endógenos y exógenos que inciden en la evolución política y económica de cada país individualmente.

Pero en el plano de una asociación de países en un proceso formal de integración, tiene que ver también con la eficacia del trabajo conjunto entre quienes se han asociado. Esto es con la capacidad del proyecto común de generar los resultados esperados por las naciones participantes.

Los factores que inciden en la eficacia de un proceso formal de integración entre naciones contiguas son muchos. Entre otros, los siguientes parecerían ser algunos de los más relevantes, al menos tomando en cuenta la experiencia que han vivido en las últimas décadas los países de América del Sur:

- Los métodos de trabajo conjunto que se aplican, incluyendo la calidad de las instituciones, tanto en su segmento nacional como en el multinacional, y su capacidad para generar reglas, redes y símbolos comunes que sostengan en el tiempo el vínculo asociativo.
- Las asincronías en la evolución de los respectivos ciclos económicos, en particular cuando ella estuviera acoplada a los requerimientos de ciclos políticos —por ejemplo, los que surgen del calendario electoral de uno o varios de los países asociados.
- El peso en la agenda de los respectivos gobernantes de los apremios a corto plazo —tanto en el plano político como en el económico— que muchas veces, más allá de sus convicciones y voluntades, disminuyen o eliminan el espacio necesario para encarar acciones y políticas con efectos a medio y largo plazo —propias de la construcción de un espacio de integración multinacional—, pero que, otras veces, generan la necesidad de aplicar medidas

que tienden a acelerar, al menos en forma temporal, y la interdependencia económica con los países vecinos. El caso más notorio y frecuente ha sido el de los requerimientos de abastecimiento que plantean las presiones inflacionarias en la economía de uno o de varios de los países asociados.

- La densidad del tejido de redes transnacionales, especialmente las que desarrollen empresas con fuertes intereses ofensivos y con capacidad para articular estrategias estables que involucren a varios países del espacio multinacional que se aspira a integrar.
- La cultura de la legalidad predominante en los países miembros, muchas veces caracterizada por cierta anomia.
- La dinámica de los intereses recíprocos y de las percepciones de los eventuales desafíos externos, que no siempre se caracterizan por su sincronía.

Cuando estos factores se han presentado en forma simultánea, resulta casi natural que se produzcan brechas, incluso pronunciadas, entre lo que se intenta hacer en el cumplimiento de objetivos y hojas de ruta de un proceso formal de integración multinacional, y lo que en la práctica se puede concretar. Ha sido este un cuadro de situación muy recurrente en la experiencia de la región suramericana. Los incentivos que impulsan a la integración multinacional tienden en tal caso a disminuir fuertemente e incluso desaparecen.

Pero dos factores de tipo estructural parecen tener una mayor incidencia en el potencial de un proceso formal de integración multinacional para generar ganancias de estabilidad sistémica sostenible, tanto en sus países miembros como en sus relaciones recíprocas. Ellos son:

- El grado de interdependencia económica recíproca, que puede ser alto o bajo —medido especialmente por flujos de comercio, de inversiones y de financiamiento—, así como su carácter simétrico o asimétrico, que puede incidir en la dirección de eventuales derrames de los efectos de crisis macroeconómicas en uno o varios de los países asociados.
- La distribución de poder relativo entre los socios, que puede tener una configuración predominantemente unipolar o multipolar y que, según ella sea, puede incidir en la densidad de los incentivos existentes en uno o en varios de los asociados para ajustarse a las disciplinas colectivas que hayan sido pactadas.

Según como se combinen en los hechos estos factores estructurales, pueden resultar entonces incentivos y demandas, eventualmente diferenciados, más o menos favorables para producir en el espacio de integración multinacional, ganancias de estabilidad sistémica sostenible como resultante de las políticas públicas que se apliquen, de la densidad de las redes sociales que se enhebran —incluyendo a las empresarias— y de la calidad institucional que se desarrolle.

¿Qué puede aprenderse al respecto de los factores que inciden en las ganancias de estabilidad sistémica sostenible —dentro y entre los países participantes— en el caso de los dos procesos formales de integración en América del Sur? ¿En qué medida el objetivo de ganancias de estabilidad sistémica sostenible en el espacio geográfico regional suramericano no será en el futuro una de las fuerzas motoras de las estrategias de integración multinacional que se desarrollen a escala de la región en su conjunto e, incluso, en el ámbito de los dos procesos formales actualmente existentes?

Serán las dos mencionadas las cuestiones principales con relación a las cuales pretendemos brindar, en esta ponencia, algunos de los elementos que contribuyan a enhebrar respuestas, que orienten a analistas y, en particular, a quienes deben formular políticas públicas en la materia.

Teoría y realidad en la integración suramericana: reflexiones en torno a las experiencias acumuladas

Parece cada vez más evidente que los caminos abiertos para la integración latinoamericana son múltiples y que incluso a veces tienden a ser recorridos en forma simultánea.

Difícil sería entonces reducirlos a unos pocos ni menos aún, a algún modelo preestablecido. Las experiencias acumuladas en los últimos cincuenta años deben ser consideradas por las lecciones que de ella puedan extraerse. Pero lo fundamental es colocar el análisis del futuro de la integración regional en la perspectiva del interés nacional de cada uno de los países de la región frente a los desafíos y oportunidades, que surgen de una realidad internacional signada por profundos cambios estructurales.

Los principales procesos formales de integración económica en el espacio geográfico suramericano son el de la CAN¹ —antes Grupo

Andino— y el del Mercosur.² Son parte, sin embargo, de una compleja red de esfuerzos bilaterales y multilaterales —estos últimos de alcance incluso global (GATT-OMC) y latinoamericano (ALALC-ALADI),³ que en los hechos han estado especialmente orientados a facilitar el intercambio comercial, especialmente a través de la ampliación del ya existente, entre pares o grupos de países que conforman dicho espacio.

Algunos de estos esfuerzos reconocen sus orígenes en la década de 1930, especialmente entre los países del denominado Cono Sur. Fueron luego impulsados y encuadrados en el marco más amplio, primero de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y luego de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creadas por los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980 respectivamente. La ALADI significó sincerar la realidad del desarrollo de una red de acuerdos entre países o grupos de países de la región, a partir de su encauzamiento en la figura de los denominados «acuerdos de alcance parcial».⁴

Se han acumulado en los dos procesos formales mencionados suficientes experiencias como para poder distinguir —al menos en el plano de esta región— la teoría, los proyectos y las concreciones en materia de integración económica. Interpretar tales concreciones a la luz de lo posible y no necesariamente de lo deseable o de lo recomendable según la teoría —menos aún, de lo originalmente propuesto en los momentos fundacionales tal como ello se refleja en los respectivos pactos formales, tales como el Acuerdo de Cartagena (1969) y el Tratado de Asunción (1991), y en los sucesivos protocolos adicionales e, incluso, modificatorios del pacto original (como por el ejemplo, en el caso de la CAN, el Protocolo de Trujillo de 1996)— es una tarea que demanda creciente atención en el plano académico pero, sobre todo, en el de la acción y de las políticas públicas. Es una tarea que trasciende obviamente al alcance más limitado de este capítulo.⁵

Ambas son experiencias de asociación multinacional de esfuerzos que tienen, entre otros, algunos de los siguientes denominadores comunes:

- Se desarrollan entre naciones soberanas —que no se plantean dejar de serlo— que comparten un espacio geográfico —la contigüidad física es un elemento que los distingue de otros acuerdos de integración comercial, especialmente los que han proliferado a escala global bajo distintas denominaciones que, si bien evocan

el libre comercio, son siempre discriminatorios con respecto a aquellos países que no participan.

- Tienen al menos en el plano formal, una vocación de permanencia —lo que no implica el que un socio no pueda abandonar el proceso, como ocurriera con Chile en el Grupo Andino y con Venezuela en la CAN.
- Tienen, además, un carácter voluntario —nadie obliga a un país a asociarse, ni a permanecer como miembro—, distinguiéndose en tal sentido de otras experiencias históricas de integración hegemónica —en las que uno de los protagonistas aglutina a los demás participantes incluso más allá de sus respectivas preferencias.
- El proceso de integración multinacional se desarrolla, en los hechos, a través de caminos sinuosos que no responden necesariamente al planteo y a la hoja de ruta originales, y suele presentar un cuadro recurrente de fracasos, de retrocesos y, a veces como resultante de ellos, de reformulaciones que eventualmente pueden implicar nuevos avances.
- El pacto fundacional y en buena medida su desarrollo posterior tienen lugar en un contexto caracterizado por una marcada marginalidad recíproca relativa, especialmente por la baja interdependencia económica entre los socios; por el contrario, en lo esencial sus relaciones económicas externas en el plano del comercio, como en el de las inversiones directas y del financiamiento, han estado y siguen estando orientadas a países de fuera de la región, sea Estados Unidos y algunos de los europeos y, en forma creciente en los últimos años, otros extrarregionales con economías emergentes, como es el caso de China.
- La distribución de poder relativo entre los socios tiende a ser multipolar, ya que ninguno, ni siquiera los de mayor dimensión económica —como el caso del Brasil, en el caso del Mercosur—, tiene los recursos de poder relativo ni la capacidad financiera o tecnológica que le permita actuar como aglutinador de los demás —no ha existido en los dos casos examinados ningún país con la posibilidad de ser un país ancla, esto es, de tener el papel protagónico de Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), ni de Alemania y Francia en la integración europea.
- Los socios aspiran a extraer ganancias mutuas del trabajo conjunto —es la base de la legitimidad social y de la sustentación en

el tiempo de un proceso de estas características —, especialmente, en términos de condiciones de estabilidad política y económica que faciliten su transformación productiva, su desarrollo social, su inserción competitiva en la economía global y su capacidad para participar en negociaciones comerciales internacionales.

- Se pactan objetivos, reglas de juego y algún mecanismo de producción de futuras reglas de juego —recurriéndose al respecto al principio de libertad de organización.

¿Cuáles son algunos de los rasgos principales que se observan en la trayectoria de estas dos experiencias de integración en América del Sur? Sin perjuicio de otros, los principales son:

- El carácter heterodoxo del plan formal de integración que se pacta —en ninguno de los dos casos responde plenamente a modelos preexistentes, sean de otras experiencias históricas, incluso la de la integración europea, o de elaboraciones teóricas.
- La continua evolución de la hoja de ruta originalmente trazada, en cuanto a los objetivos perseguidos o a la metodología de integración aplicada —a veces como resultado de crisis y fracasos, como fuera la transformación del original Grupo Andino en la actual Comunidad Andina de Naciones; a veces a través de una metamorfosis gradual como se ha observado en los últimos años, tanto en el caso del Mercosur como en el de la propia CAN.
- La relativa debilidad de los mecanismos institucionales establecidos y su consiguiente baja capacidad para concertar intereses nacionales en torno a una visión de conjunto, sea por un uso excesivo de competencias —caso de la Junta del Acuerdo de Cartagena— o directamente por ausencia de un órgano con capacidad efectiva para facilitar la concertación —caso de la Secretaría del Mercosur—, y en buena medida también, como resultante de insuficiencias y discontinuidades en los mecanismos de decisión interna en algunos o, eventualmente, en todos los socios.
- Una cultura favorable a la precariedad de las reglas de juego —a veces notoria en el plano interno de países miembros, a veces en las experiencias acumuladas en los ámbitos de la ALALC y de la ALADI—, que ha afectado las cualidades necesarias para que ellas sean percibidas como señales válidas por quienes adoptan

decisiones de inversión en el plano empresarial —especialmente aquellas que hacen a su efectividad, eficacia y credibilidad.

- La preservación a través del tiempo del pacto asociativo y de la voluntad política de avanzar, a pesar de recurrentes cuestionamientos a la eficacia e incluso a la legitimidad social del respectivo proceso de integración, quizás por el peso de las inercias y por la percepción de altos costes asociados con un reconocimiento abierto de eventuales fracasos.

Antes de abordar la cuestión de ganancias de estabilidad macroeconómica que puedan haberse producido, en la que nos limitaremos al caso del Mercosur, analizaremos otras dos relevantes que son: la integración suramericana en un mundo de múltiples opciones y la vinculación de los dos procesos formales de integración antes mencionados con la agenda futura del espacio geográfico regional suramericano.

La integración suramericana en un mundo de múltiples opciones

Cambio, volatilidad, incertidumbre, son palabras que no pueden faltar en cualquier análisis del escenario internacional actual. Lo que se está observando de la evolución internacional a lo largo de 2008 indica que probablemente ello será más notorio aún en el futuro.

Cómo conciliar necesidades internas con posibilidades externas —en la acertada definición que efectúa el profesor Celso Lafer del arte de la política exterior— seguirá siendo en el futuro un ejercicio de creciente complejidad. Los desplazamientos de poderes relativos y de ventajas competitivas entre las naciones, a veces muy acelerados, otras casi imperceptibles, dificultan más que nunca la tarea de predecir el futuro. Saber detectar hechos cargados de futuro, tener ojo clínico para identificar fuerzas profundas y sus eventuales orientaciones, es un requerimiento para tratar de decodificar la dinámica de cambio internacional.

El arte de la política exterior demandará entonces, cada vez más, tener claro qué es lo que un país necesita de su contexto externo y, sobre todo, un diagnóstico correcto sobre sus márgenes reales de acción inter-

nacional, es decir, sobre la posibilidad cierta de obtener en el mundo lo que requiere en la perspectiva de su desarrollo económico y social.

Tal ejercicio aumentará en su complejidad, cuando el respectivo país está asociado con otros en un proceso formal de integración, a partir del cual se espera actuar en forma conjunta en el escenario internacional. No siempre la lectura del mapa de desafíos y oportunidades originado en el espacio global, e incluso en el regional, será compartida entre los socios, ya que, además, ellos pueden tener efectos diferenciados en cada uno de los países.

En un contexto global de mayor permisibilidad, el eje de la eficacia en la inserción internacional de un país se está transfiriendo entonces al plano de la calidad y solidez de las estrategias nacionales de cada país, incluyendo las del tejido de alianzas que sepan desarrollar sus gobiernos y sus sectores empresarios, tanto en el espacio global como en el regional.

Ello implica tener precisión sobre la relevancia relativa de cada país desde la perspectiva de los protagonistas más significativos de los múltiples subsistemas internacionales en los que el país se inserta. Y es una relevancia que también está expuesta a una fuerte dinámica de cambio y, eventualmente, efectos diferenciales entre los países que comparan un proceso formal de integración regional.

Lo cierto es que, en los últimos años, se ha acentuado el carácter multipolar de la inserción económica internacional de los países suramericanos, especialmente los del Mercosur, Chile y algunos de los países andinos. Este carácter se refleja en la estructura de su comercio exterior y de los flujos de inversión extranjera directa, la que demuestra una inserción externa diversificada, en orígenes y destinos, a la vez con la Unión Europea, la propia América Latina, Estados Unidos y, crecientemente, con Asia.

Especialmente, China, India y otras economías emergentes, con su protagonismo asertivo, están operando profundos cambios en el escenario económico internacional, abriendo nuevas fuentes de desafíos y oportunidades para los países de América del Sur.

Se observan, en tal sentido, tendencias cuyas raíces son profundas y que se han ido acentuando en los últimos años, en particular, a partir del fin de la guerra fría y después de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Al menos cuatro rasgos sobresalen en el actual cuadro de situación

mundial, incluyendo tanto su dimensión política y de seguridad como la económica. Ellos son:

- El predominio de las cuestiones globales de seguridad en las agendas de las potencias centrales, así como también una creciente incidencia de las cuestiones regionales de seguridad en las de los países latinoamericanos.
- La constante erosión de las fronteras entre las cuestiones internas y las externas en las agendas políticas y económicas de la mayoría de los países.
- La perplejidad de los ciudadanos e incluso de los sectores dirigentes ante el nuevo cuadro de situación que se observa, tanto en el plano de la seguridad —que incluye la dificultad de identificar al enemigo— como en el de la competencia económica global —tomando en cuenta los efectos ambivalentes de la globalización y sus impactos, tanto sobre las identidades nacionales como sobre el desplazamiento de las ventajas competitivas.
- El desgaste de los paradigmas dominantes en décadas anteriores, tanto en el plano de la seguridad internacional como en el de la competencia económica global y en el de la organización de los sistemas económicos y sociales nacionales.

Es posible sostener que los países suramericanos podrán capitalizar a su favor las ventajas que se abren con el nuevo mapa de la competencia económica global, en la medida que logre generar la imagen, basada en la realidad, de un espacio en el que predomina la paz, la estabilidad política, la democracia, la modernización tecnológica y la equidad social. Es decir, en la medida que este espacio geográfico sea percibido como una región gobernable.

América del Sur constituye entonces un espacio geográfico regional con identidad propia y crecientemente multipolar en términos de poder relativo y de visiones del mundo. Es un subsistema internacional diferenciado, con lógicas y dinámicas propias, determinadas por una historia compartida y una geografía en la que las distancias físicas, pero sobre todo políticas y económicas, se han acortado. El factor energía, entre otros, ha acentuado la mutua dependencia entre los países de este espacio regional, contribuyendo a su diferenciación. Al respecto, parece cada vez más conveniente distinguir el espacio suramericano del latino-

americano, que abarca además a México, Centroamérica y los países del Caribe.

Como subsistema político y económico internacional, está a la vez inserto en múltiples subsistemas (sean estos de base geográfica o sectorial, como es el caso de los alimentos y de la energía) que se pueden identificar en el plano latinoamericano y en el hemisférico, así como en el interregional y en el global.

Que la región suramericana vive momentos de profundos cambios es un hecho natural, dadas las transformaciones que se están operando en el sistema internacional, tanto en el plano de la seguridad como en el de la competencia económica global. Es un mundo de arenas movedizas en el que, por un lado, la lógica de la violencia reviste modalidades inéditas difíciles de captar con paradigmas del pasado y, por el otro, la competencia por los mercados mundiales se está modificando por la proliferación de nuevos protagonistas —ya sean grandes economías emergentes o complejas redes transnacionales de producción, comercio y financiamiento—. En un mundo que cambia sería ilusorio entonces que la región no viva también sus propias transformaciones. Ya ocurrió varias veces en el pasado.

La institucionalización del espacio geográfico regional suramericano

En tal contexto, la agenda suramericana aparece en los tiempos recientes marcada por cuestiones relativas a la estabilidad de la región, a la gobernabilidad interna de algunos de los países y a las expectativas a veces insatisfechas de sociedades movilizadas, entre otros factores, por los efectos de la globalización de la producción y de la información. Administrar la adaptación a nuevas realidades mundiales con sus consiguientes impactos internos es, entonces, un gran desafío que viven hoy los países suramericanos, como, en general, los de otras regiones.

Cómo traducir una vecindad geográfica con creciente interdependencia en un espacio en el que predomine la paz y la estabilidad, esto es, la lógica de la integración por sobre la del conflicto y, eventualmente, la violencia, parece ser una cuestión que requiere de un efectivo liderazgo regional que, por la forma en que está distribuido el poder relativo entre

los países que la conforman, resulta difícil imaginar que no tenga un carácter de liderazgo colectivo.⁶

En la perspectiva antes apuntada corresponde entonces abordar la cuestión de la institucionalización del espacio geográfico regional suramericano. En la actualidad, está vinculada a la iniciativa lanzada en los últimos años de crear la CSN, que luego ha sido denominada UNASUR, tras una Cumbre energética suramericana, realizada el 16 y 17 de abril de 2007 en la isla Margarita, Venezuela, finalmente instituida con la firma de su Tratado constitutivo el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia. Tal iniciativa ha sido visualizada como una forma de desarrollar un aporte a la creación de bienes públicos regionales que contribuyan a la gobernabilidad de la región. Es un aporte cuya evolución futura sigue marcada por la incertidumbre con su respecto a su eficacia e, incluso, a su capacidad para penetrar en la realidad.

La idea original de la CSN reconoce como un primer paso a la Cumbre Suramericana de Brasilia, convocada en el año 2000 por el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso. Estaba basada en iniciativas adoptadas años antes por Itamaraty.

Participan en ella los doce países del espacio geográfico regional suramericano. En su planteamiento original —el de la Cumbre de Brasilia— estuvo fuertemente vinculada al desarrollo de la infraestructura física de la región. Luego fueron explicitándose otros objetivos, en el campo político, de la integración energética y de la convergencia de los distintos esquemas subregionales de integración, celebrados por países suramericanos en el ámbito más amplio de la ALADI.

Es un espacio geográfico con 361 millones de habitantes, un producto bruto de más de un trillón de dólares, con exportaciones del orden de los doscientos mil millones de dólares, con el 25% del agua dulce del planeta, con ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques, y con una enorme capacidad actual y potencial de producción de alimentos, de hidrocarburos, de biocombustibles y de recursos mineros. Son datos que explican el interés que economías emergentes como China, India y África del Sur, entre otras, están demostrando por esta región.

En nuestra opinión, tal organización —y la diplomacia presidencial multilateral a través de la cual se procura su institucionalización— tiene sentido si permite lograr que en ella se reflejen y compatibilicen las diversidades que caracterizan la región y si, a su vez, genera impulsos políticos de alto nivel en función de hojas de ruta compartidas con objeti-

vos concretos. Puede eventualmente considerarse que la iniciativa de UNASUR podría reunir la primera de las condiciones. Demostrar que puede cumplir con la segunda condición es el desafío que aún no se ha podido responder con la idea de su creación.

No siempre una hoja de ruta compartida con objetivos concretos se llega a plasmar en un espacio geográfico regional. El espacio europeo lo ha logrado en los últimos cincuenta años, especialmente tras las sucesivas ampliaciones de lo que es hoy la UE. No lo había logrado antes y quedó así expuesto a todas las consecuencias del predominio de la lógica de la fragmentación y del conflicto, en última instancia de la guerra. Este es el objetivo que se persigue en el Sureste Asiático con la idea de la creación de la Comunidad de la ASEAN, que debería perfeccionarse hacia el año 2015, conforme a lo acordado en la última cumbre de esta región celebrada en Singapur en noviembre de 2007.⁷

Es un hecho entonces que el mecanismo de las cumbres presidenciales se ha instalado como un ámbito de acción privilegiado de la diplomacia multilateral, incluso en América del Sur. Pero sin perjuicio que brinde un espacio útil al conocimiento y diálogo entre quienes participan, lo cierto es que presenta cierto desgaste como mecanismo eficaz de construcción de espacios de cooperación entre naciones.

Sin embargo, bien preparada una Cumbre Presidencial Suramericana puede producir resultados útiles. En el futuro cabrá apreciar sus eventuales aportes efectivos en tres planos. En ellos se evidenciará su capacidad de generar impulsos políticos de alto nivel para abordar cuestiones relevantes, que derivan de la pertenencia de sus participantes a un espacio geográfico que es común y también inevitable.

El primer plano es el del desarrollo de condiciones que faciliten la paz y la estabilidad política en una región diferenciada y multipolar.

Diferenciada en cuanto a los grados de desarrollo económico de los países que la conforman. Pero también en cuanto a las visiones sobre la inserción en el mundo y sobre los caminos que conducen a la afirmación de sistemas democráticos sustentados en la cohesión social. En América del Sur se observan, en tal sentido, crecientes disonancias conceptuales.

Multipolar en cuanto a las respectivas capacidades y vocaciones de ejercer un liderazgo regional. Como ya se señaló, ninguna nación tiene las condiciones que se requieren para un liderazgo hegemónico en la región suramericana. La construcción de un espacio común en el que quepan las diversidades es entonces una tarea colectiva que requiere más vo-

cación de concertación de intereses que de confrontación, ya sea de ideologías o de personalidades.

El segundo plano es el de las cuestiones económicas de la agenda regional. Tres son prioritarias. Una es la de la integración física. Implica generar impulsos políticos necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura que profundicen la conexión física entre las economías nacionales. La otra es la de la energía. Al igual que en el espacio europeo, el generar marcos institucionales con reglas efectivas que estimulen inversiones y garanticen abastecimientos transfronterizos comprometidos es hoy una cuestión de impacto en la seguridad de los países y, por ello, central a la estabilidad política de una región. Y la tercera es la de la convergencia de los múltiples acuerdos comerciales preferenciales que existen en Suramérica, todos ellos celebrados en el ámbito más amplio de la ALADI.

El tercer plano es el ya mencionado de la institucionalización de UNASUR. En Brasilia, el 23 de mayo de 2008, en una reunión extraordinaria de presidentes de América del Sur, se firmó el Tratado que la crea.⁸ Quizás hubiera sido mejor evitar la tentación de avanzar en formalizar creaciones institucionales, a veces útiles en lo mediático pero que pueden ser luego pobres en resultados prácticos. El Grupo de los Ocho, por ejemplo, ejerce su influencia sin que las naciones más poderosas lo hayan formalizado en un Tratado. Lo relevante, en cambio, es lograr que las cumbres periódicas sean un factor de impulso político a acciones multimodales que pueden concretarse, o con instrumentos ad hoc —por ejemplo, lo que podría ser en el plano de la energía el equivalente al Tratado de la Carta de la Energía, originado en Europa— o con el aprovechamiento de múltiples acuerdos ya existentes, como son el Mercosur y la CAN, incluyendo sus respectivos instrumentos y reglas de juego.

La idea de UNASUR presenta, sin embargo, un riesgo principal. No hay que subestimarlos. Incluso podría ser una tentación. Y es que termine diluyendo en algo etéreo los compromisos exigibles ya asumidos en la CAN e incluso en el Mercosur, que puede ser visualizado, a pesar de sus dificultades, como el principal núcleo duro para la articulación de un espacio geográfico regional que resista tendencias a la fragmentación y al conflicto.

Metodologías de integración y ganancias de estabilidad sistémica sostenible, incluyendo la macroeconómica: el caso del Mercosur

¿Hasta qué punto los dos mencionados procesos formales de integración multinacional desarrollados en América del Sur han generado suficientes reglas (con la triple cualidad de su efectividad, eficacia y legitimidad social), redes sociales y símbolos, que contribuyan a generar ganancias de estabilidad sistémica sostenible, dentro y entre los países miembros, en algo comparables con las que se produjeron en el espacio geográfico europeo? ¿Hasta qué punto han contribuido a promover economías más estables y competitivas en cada uno de sus países asociados? O, en todo caso, ¿hasta qué punto tales economías hubieran sido menos estables y competitivas en el caso de no haber existido ellos?

Es cierto que no pretendemos en esta ponencia responder estas preguntas. Como señalamos al principio, solo intentaremos ofrecer algunos elementos que puedan ayudar a responderlas y que pueden desprenderse de la experiencia del Mercosur, poniendo énfasis en los referidos a objetivos y realizaciones en el plano del diálogo y la convergencia macroeconómica.

Se sabe que el diálogo y la convergencia macroeconómica han sido considerados en forma explícita o al menos implícita, a la vez, como un supuesto y una resultante de los dos procesos formales de integración económica.

Es razonable entonces, por un lado, suponer que los países que acuerdan voluntariamente desarrollar un proceso formal de integración profunda, lo hacen por entender que poseen al menos una plataforma de valores e intereses comunes, que incluye, entre otros, el objetivo de la estabilidad macroeconómica. En tal sentido, se perciben recíprocamente como *like-minded countries*. Por eso deciden trabajar juntos en forma permanente. Difícil sería, de lo contrario, asegurar el cuadro de ganancias mutuas que sustenta a través del tiempo el pacto social libremente celebrado por los países miembros.

Y, por el otro lado, es también razonable suponer que el aumento de la interdependencia recíproca en términos de flujos de comercio, de financiamiento y de inversiones, pero en especial de transformación productiva conjunta —por ejemplo, a través de la integración de cadenas de valor, especialmente por iniciativas de las propias empresas—, solo po-

dría generar una estabilidad sistémica sostenible, si es que se asienta sobre un grado suficiente de diálogo y de convergencia en el plano macroeconómico.

En el caso del Mercosur, el diseño fundacional supuso construir, a partir del acceso irrestricto a los respectivos mercados, una unión aduanera como base del mercado común. La esencia de la idea era institucionalizar un espacio económico preferencial, para mejor competir y negociar en el mundo. La finalidad política era clara: consolidar el abandono de las hipótesis de conflicto y la consiguiente opción por la lógica de la integración entre Argentina y Brasil —que en 1985 habían lanzado su alianza estratégica— y, a la vez, contribuir a la estabilidad política, la paz y la democracia en su entorno suramericano. Y, por lo demás, gracias al trabajo conjunto entre los países del entonces denominado Cono Sur —en el momento fundacional la iniciativa imaginaba la participación activa de Chile, aun cuando ella tardara un tiempo en concretarse—, se supuso que se estaría en mejores condiciones de negociar con Estados Unidos en el ámbito de la entonces Iniciativa de las Américas —que en 1994 se tradujo en el planteamiento del ALCA— y, también, con la entonces Comunidad Europea, área con la cual los países del Mercosur tienen fuertes intereses comerciales, económicos y políticos.

Tal diseño fundacional, plasmado en compromisos concretos en el Tratado de Asunción de marzo de 1991, implicaba alcanzar durante un período de transición de cuatro años la eliminación completa de gravámenes y demás restricciones al comercio recíproco —el «seguro contra el proteccionismo», concepto acuñado por el economista Fred Bergsten del Instituto de Economía Internacional de Washington—, la aprobación de un arancel externo común y una política comercial compartida, y avanzar en la coordinación macroeconómica⁹ y en la integración productiva.¹⁰

El planteamiento fundacional suponía, además, la nivelación del campo de juego. La idea era generar un espacio común para incentivar inversiones productivas en todos los socios, como medio de crear empleos y horizontes de futuro.

Es un diseño que comenzó a licuarse en 1994, cuando en la Cumbre de Ouro Preto se debilitó el compromiso de eliminación de restricciones no arancelarias. Se abrió así la puerta a la precariedad en el acceso a los respectivos mercados, característica que había predominado en los acuerdos de integración comercial en América Latina desde la creación

en 1960 de la ALALC y que, en buena medida, contribuye a explicar la falta de resultados concretos. La experiencia de la región en tal sentido ha puesto en evidencia que es difícil que alguien invierta en función de reglas de juego precarias, que tornan ilusoria la idea de acceso irrestricto a mercados ampliados.

De este diseño original solo quedó, en la práctica, el compromiso del arancel cero —que se aplica hoy con pocas excepciones— y un arancel externo incompleto. Pero por muchos motivos no se pudieron desarrollar los otros elementos centrales para su funcionamiento correcto, incluyendo el de la coordinación macroeconómica.

De hecho se debilitó así el cuadro de ganancias mutuas, que es lo único que sustenta en el tiempo un proceso voluntario de integración entre naciones soberanas. En tal debilitamiento se encuentra una de las raíces del malestar que hoy se observa con respecto al Mercosur, especialmente en Paraguay y en Uruguay, pero incluso también en sectores empresarios de la Argentina, especialmente en aquellos en que predominan las pymes.

En el plano del diálogo y de la convergencia macroeconómica, la experiencia del Mercosur¹¹ estaría poniendo de manifiesto que es difícil avanzar —más allá de la voluntad puesta especialmente en el nivel de los técnicos— si los incentivos para hacerlo son bajos. Ello podría explicar también el hecho de que el mecanismo de trabajo previsto para los ministros de Economía y presidentes de Bancos Centrales fuera perdiendo relevancia e incluso sus reuniones no siempre respondían a pautas de periodicidad.¹²

Tres factores pueden resaltarse para explicar la falta de suficientes incentivos para avanzar en el plano macroeconómico. Ellos son:

- El predominio de una baja interdependencia económica recíproca entre los socios y, por ende, de suficientes correas transmisoras que produjeran efectos de derrame de situaciones macroeconómica críticas por las que ocasionalmente atravesaran uno o varios de ellos.
- La asimetría en la importancia económica relativa de los socios que podría explicar, junto al factor anterior, el hecho de que el socio de mayor dimensión —el Brasil— no encontrara suficientes razones para atar sus políticas fiscales, monetarias y cambiarias, a pautas que eventualmente se pudieran acordar en el Mercosur.

- La falta de un país, a pesar de la asimetría antes mencionada, con capacidad suficiente para ser percibido por los demás como un ancla de sus propias políticas macroeconómicas.

A ello debería sumarse el hecho de que el Mercosur ha tenido, al menos hasta el presente, una notoria insuficiencia institucional (la carencia de un órgano común que asegure una visión de conjunto y la protección de los intereses minoritarios, sumada a la precariedad e, incluso, a veces baja calidad de las reglas de juego, y a la ausencia de mecanismos eficaces para asegurar el cumplimiento de lo pactado).

En el plano macroeconómico como en otros, por ejemplo el de la transformación productiva, el Mercosur ha quedado dominado por demandas a corto plazo, originadas en varias ocasiones en la propia inestabilidad política y económica de los socios, muchas veces generadas por el contagio de crisis financieras externas, como fuera el caso de la llamada crisis asiática.

Quedan abiertos dos interrogantes. Uno se refiere a si algunas de las situaciones críticas atravesadas por países socios —caso de la originada en 1999 en la devaluación del real, y de la más seria producida a finales de 2001 por el colapso de la convertibilidad en la Argentina— no hubieran producido efectos más serios en la calidad de las relaciones entre los países miembros de no existir el Mercosur y la voluntad política de preservarlo. El otro se refiere al futuro. Esto es, hasta qué punto la estabilidad sistémica alcanzada en los últimos años por los socios, especialmente por el Brasil, abre una ventana de oportunidad para completar un proceso ya iniciado de adaptación del Mercosur a nuevas realidades internas y, especialmente, a las que se observan en el plano de su inserción en la economía global.

El hecho de que se privilegie el Mercosur como un factor de paz y estabilidad en un complejo contexto geográfico regional suramericano abre un espacio para razonables expectativas positivas en tal sentido. Pero mucho dependerá también del ejercicio por parte de los socios de un liderazgo colectivo orientado a completar la actual metamorfosis del proceso de integración, introduciendo criterios que permitan combinar una fuerte flexibilidad con una dosis de disciplinas colectivas que respondan a los distintos intereses nacionales en juego.

Notas

1. Véase información en www.comunidadandina.org.
2. Véase información en www.mercosur.org.uy y, en particular, en la serie de informes Mercosur producidos por el INTAL, en www.iadb.org/intal/.
3. Véase información en www.aladi.org.
4. Para trabajos del autor sobre la evolución de la integración en la región latinoamericana, véase su página web: www.felixpena.com.ar y, sobre todo, su libro *Momentos y perspectivas: la Argentina en el mundo y en América Latina*, Eduntref, Buenos Aires, 2003, incluido en la mencionada página web.
5. En algunos de los trabajos del autor incluidos en su página web podrán encontrarse elaboraciones al respecto, así como numerosa bibliografía.
6. Véase al respecto el artículo del autor titulado «*Relações Brasil/Argentina*», *Política Externa*, São Paulo, vol.16, n° 4, marzo-abril-mayo de 2008, pp. 25-26.
7. Véase www.asean.org.
8. Véase el texto del Tratado Constitutivo de UNASUR, en la nota n° 265 del 23 de mayo de 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, en www.mre.gov.br
9. En cuanto a la coordinación macroeconómica, el Tratado tiene un alcance meramente enunciativo de un instrumento por desarrollar, es decir, un alcance programático (arts. 1° y 5°). La Decisión CMC 06/91 estableció luego la reunión periódica de ministros de Economías y presidentes de Bancos Centrales, uno de cuyos objetivos se suponía sería el constituir el ámbito institucional para impulsar el diálogo y la convergencia macroeconómica. En 1992 en el denominado «Cronograma de Las Leñas», se incluyeron los pasos que había que dar para avanzar en el plano de la coordinación macroeconómica. El Consejo volvió a pronunciarse sobre el tema en su Decisión CMC 06/99, después sustituida por la Decisión CMC 30/00 (con el ambicioso título de «relanzamiento del Mercosur»), y en su Decisión CMC 26/03, que estableció un plan de trabajo hasta 2004 y en la que se previeron pasos por dar más en el plano del diálogo que de la convergencia macroeconómica. En 2000 se estableció un Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) y en 2006 un Comité de Indicadores Macroeconómicos.
10. En cuanto a la transformación productiva conjunta, el Tratado enunció el instrumento de los acuerdos sectoriales (arts. 1° y 5°). Para esto último se aprobó en 1991 la Decisión n° 3 del Consejo del Mercosur sobre acuerdos sectoriales y se promovió la creación del Consejo Industrial del Mercosur, integrado por las organizaciones industriales de cúpula de los cuatro socios. Este último en realidad nunca funcionó como se había imaginado por quienes lo promovieron.
11. Sobre el diálogo y la convergencia macroeconómica en el Mercosur, consultar entre varios otros, los trabajos de José Fanelli, especialmente el titulado

«Regional Arrangements to Support Growth and Macro-Policy Coordination in Mercosur», *G-24 Discussion Papers Series*, n° 46, septiembre de 2007, publicado por la UNCTAD (véase su texto en www.unctad.org) y que incluye una amplia sección de referencias bibliográficas. Consultar asimismo, tanto para el Mercosur como para la CAN, la página web de la Red de Diálogo Macroeconómico de la CEPAL actualmente en la fase II de su desarrollo (REDIMA). Según se informa en la página web de la CEPAL (www.cepal.org) los objetivos principales del Proyecto REDIMA II son: fomentar el diálogo entre hacedores de políticas y funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales de América Latina, a fin de contribuir a una atmósfera de confianza que facilite el avance hacia la coordinación de políticas dentro del marco de la integración regional; y fortalecer el marco analítico de la integración, para ayudar a los hacedores de políticas de la región a armonizar políticas macroeconómicas y financieras que fomenten el crecimiento económico en un contexto de estabilidad. REDIMA I cumplió un rol importante de apoyo técnico a los países y a las subregiones. El debate dentro del marco del proyecto de trabajos técnicos sobre temas de importancia para la subregión, así como sus implicaciones en política y posible instrumentación (por ejemplo, en la normativa subregional), constituyen la forma de implementación de dicho objetivo. Fortalecer la capacidad de elaboración de estadísticas e instrumentos cuantitativos que ayuden a la toma de decisiones en términos de políticas económicas desde una perspectiva regional y subregional. Se propone colaborar con los países de cada subregión en el mejoramiento de las estadísticas nacionales, sobre todo en la armonización de estadísticas tales como los índices de precios, cuentas nacionales, estadísticas fiscales y otras esenciales para el monitoreo de la integración macroeconómica regional. Adicionalmente, las actividades contemplan el desarrollo de instrumentos cuantitativos de simulación con el objetivo de simular y evaluar las opciones de política económica regional. La fase II del Proyecto REDIMA también busca ampliar la cobertura de temas tratados en REDIMA a aquellos importantes para la integración en áreas más allá de la coordinación de políticas macroeconómicas; y aumentar la participación de niveles altos de decisión de los países y organismos subregionales, impulsando los temas de la coordinación macroeconómica, la integración y el crecimiento económico con estabilidad en la agenda de desarrollo de los países.

12. Un dato interesante es que en la página web del Mercosur resulta difícil encontrar información sobre la frecuencia de las reuniones de los ministros de Economía y presidentes de Banco Centrales, y sobre sus resultados. Todo indicaría que el objetivo planteado con la creación de tal mecanismo no fue plenamente alcanzado.

2. Integración regional, transformación productiva y competitividad internacional: el debate académico y las experiencias suramericanas

Silvia Simonit

A la luz de la experiencia de integración europea y sobre la hipótesis de que el crecimiento económico a largo plazo en América del Sur supone cambios estructurales para alcanzar un desarrollo sostenible que garantice una mejor calidad de vida, en este documento se analiza la situación actual de Suramérica en tres dimensiones relativas al grado de apertura comercial, a la especialización productiva y al nivel de competitividad internacional para dar respuesta a tres preguntas: ¿cuál es la dinámica del comercio exterior y de las inversiones en Suramérica?, ¿cuáles son las características de su estructura productiva?, y ¿cuál es su nivel de competitividad internacional? Las respuestas brindarán los argumentos para el diseño de políticas activas tendentes al desarrollo integral de América del Sur.

Por tanto, los objetivos son: 1) diagnosticar la situación actual y las potencialidades de América del Sur en tres dimensiones: integración regional, estructura productiva y competitividad internacional; y 2) identificar áreas estratégicas de cambios tendentes a dinamizar el desarrollo económico-social de la región.

La metodología aplicada es teórica y empírica, considerando los argumentos de la literatura económica en materia de integraciones regionales y las evidencias empíricas para América del Sur complementadas con las otras regiones o países para un enfoque de estática comparativa.

Adicionalmente, dos aspectos metodológicos sobre la información utilizada en el trabajo merecen señalarse puesto que los agregados, a veces, disimulan características individuales; y en cuanto a la restricción informativa, los datos estadísticos se han seleccionado teniendo en cuenta, además de la temporalidad más próxima al estudio, su homogeneidad para la cobertura de las regiones en observación.

El documento se organiza, precedido de una introducción, en tres apartados: el primero, referido a los procesos de integración regional en América del Sur, en el que se hace referencia a la dinámica del crecimiento y del comercio y a los efectos de las integraciones regionales sobre el comercio; el segundo, centrado en la estructura productiva, en el que se analiza la especialización productiva mediante la estimación del índice de ventaja comparativa revelada, el grado de internacionalización: y de diversificación del mercado, la dinámica de las inversiones directas y los efectos de las integraciones económicas sobre las inversiones para lo cual se analiza la distribución geográfica de la inversión directa recibida y emitida por América del Sur así como su distribución sectorial, y la estructura productiva con relación a la capacidad de innovación; y el tercero, referido a la competitividad internacional. Se finaliza con un resumen y conclusiones.

Integración regional

En los últimos años se han profundizado los acuerdos para liberalizar el comercio entre los países de América Latina en el marco de la ALADI y el Mercosur ha desempeñado un papel muy dinámico, siendo inscripto en el marco de la ALADI como Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica n° 18.

Posteriormente, se han realizado negociaciones comerciales preferenciales comunes entre los estados del Mercosur y terceros estados, entre las que merecen destacarse los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) firmados con Chile (1996) y con Bolivia¹ (1997), por los cuales se convirtieron en miembros asociados y con los cuales se han aumentado regularmente los márgenes de preferencias otorgados para el logro de una zona de libre comercio (ZLC) ampliada.

Además, se han negociado ACE que prevén la conformación de ZLC a perfeccionarse hacia 2018 con Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59, suscrito en 2004), y hacia 2019 con Perú (ACE 58, suscrito en 2005). De este modo, el escenario de acuerdos se completa con la totalidad de los países integrantes de América del Sur.

Un nuevo modelo de integración para América del Sur se plantea como alternativa con la creación de la CSN,² rebautizada a inicios de

2007 como UNASUR, conformada el 8 de diciembre de 2004 en Perú, con el objetivo de conformar una ZLC suramericana, de complementación de las economías y de promoción de crecimiento y desarrollo, considerando la reducción de las asimetrías.

Los estudios sobre la convergencia de los ACE entre los países de América del Sur, encargados en la primera reunión de gobierno de la Comunidad Suramericana de Naciones celebrada en septiembre de 2005 en Brasilia, y presentados en julio de 2006, se organizan en torno a tres temas: a) tratamiento de las asimetrías en la integración suramericana, b) convergencia de los Acuerdos de Integración en Suramérica y c) cuestiones jurídicas e institucionales de la CSN.

De los temas tratados en los citados estudios, resulta relevante resaltar algunos aspectos vinculados al comercio y a las inversiones. En materia de liberalización arancelaria, se destaca la lenta creación de la ZLC suramericana a partir de la red de acuerdos existentes. Se señala que el comercio entre los miembros de la CAN y del Mercosur está prácticamente liberalizado, con la excepción en este último caso del comercio de azúcar y del sector automotor. En relación con las inversiones, se concluye que «existe mayor convergencia entre los ACE suscritos por los países miembros de la CAN y los de Mercosur, que entre la normativa de ambos bloques económicos» (Decisión 291 y Protocolos de Mercosur), acotando que los protocolos pertinentes del Mercosur todavía no han entrado en vigor. Además se señala que, en esta materia, la convergencia parece más difícil de lograr, dado que existen aproximaciones distintas entre los miembros de la CSN.

En la reunión de Cochabamba, en diciembre de 2006, se acuerda colocar la piedra fundamental al proceso de integración suramericano señalando el objetivo último de este proceso de integración que es favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur, y enunciando, entre otros aspectos, los objetivos regionales de la integración, indicando que el énfasis para esta primera etapa está en el avance y desarrollo de los cuatro primeros referidos a: superación de las asimetrías, nuevo contrato social suramericano, integración energética e infraestructura para la interconexión.

En marzo de 2007, la segunda reunión de la Comisión de Funcionarios de Alto Nivel de la Comunidad Suramericana de Naciones, realizada en Brasil, se cumplió de manera exitosa para el grupo de Energía que preside Venezuela, ya que se realizó la presentación y discusión del

mapa energético de Suramérica y la preparación de la Cumbre Energética en Venezuela. Además, otros temas analizados han sido la implementación del Banco del Sur, la ampliación del proceso de integración financiera de Suramérica, la evaluación de mecanismos de estabilización de la balanza de pagos regional y la conformación de un mercado de capitales para la deuda suramericana.

De este modo los procesos de integración en América del Sur se han ido gestando principalmente basándose en el comercio aunque su consolidación depende de otros factores adicionales a la apertura comercial como son: la situación macroeconómica, las políticas públicas y la integración institucional, entre otros. Las integraciones regionales modifican la geografía económica y, a su vez, la arquitectura políticoinstitucional de sus integrantes.

Dinámica del crecimiento

América Latina y el Caribe mantienen, en los últimos años, su senda de crecimiento económico ligeramente decreciente en 2007, situada en torno al 4,5%. Desagregando esta información y con similar tendencia, la región de América del Sur se destaca con la mayor tasa de crecimiento relativa, en torno al 4,7%, y ligeramente superior a la media latinoameri-

CUADRO 1
América Latina y Caribe: tasa de crecimiento-PIB 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
ALC	5,9	4,5	5,0	4,5
América del Sur	6,9	5,1	5,4	4,7
Brasil	4,9	2,3	4,0	4,0
Cono Sur	8,4	8,3	7,0	5,4
Países Andinos	9,5	6,9	6,2	5,2
México y Centro América	4,2	3,2	4,1	3,6
Caribe	3,7	4,0	6,3	4,3

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL, «Atlas del crecimiento 2006», proyecciones a julio de 2006.

CUADRO 2
América Latina: tasa de crecimiento a largo plazo (1961-2004)
(PIB per cápita)

Regiones	1961- 2004	1961- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2004
Mundo	1,90	3,35	2,05	1,26	1,22	1,62
Economías desarrolladas	2,62	4,25	2,86	2,21	1,79	1,70
Sureste Asiático	5,04	1,62	5,01	5,93	6,53	6,48
América Latina	1,54	2,45	3,11	-0,55	1,32	0,77
África Subsahariana	0,55	2,01	1,17	-0,73	-0,57	1,49

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

cana, explicada por la mayor tasa de crecimiento del Cono Sur, cercana al 5,4%.

Pero cuando se observa la dinámica de crecimiento de América Latina a largo plazo y se la compara con la de otras regiones, los resultados se ven minimizados. A largo plazo, el crecimiento de América Latina, en términos de PIB per cápita, con relación a otras regiones, sigue siendo bajo.

Dinámica del comercio exterior

La dinámica exportadora de América Latina, de 1960 a 2004, refleja una tendencia creciente registrando, en la última década, el mayor crecimiento en los últimos veinticinco años. La tasa decenal promedio de incremento del volumen exportado ha evolucionado del 3,4% en los años sesenta, el 5% en los setenta, el 7,8% en los ochenta, el 7,6% en los noventa al 9% en el primer quinquenio del nuevo siglo.

Relacionando la tasa de crecimiento con la tasa de variación de las exportaciones, en principio no se observa, en toda la serie, una correlación positiva entre el incremento de las exportaciones y el crecimiento económico consistente con la incerteza que, según la revisión de la literatura económica, existe sobre la relación entre apertura comercial y crecimiento económico.

CUADRO 3
América Latina: tasa decenal promedio de volumen exportado (1960-2004)

	1960	1970	1980	1990	2000-2004
América Latina	3,4	5,0	7,8	7,6	9,0

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Efectos de las integraciones económicas sobre el comercio

Los diversos mercados regionales americanos presentan, en general, aumentos de las corrientes comerciales en la última década del siglo xx y primer quinquenio de la presente centuria. Esto evidencia un mayor grado de apertura de las economías regionales y un crecimiento comercial a medida que se ha avanzado hacia la liberalización de las barreras arancelarias. Asimismo, el intercambio comercial intrazona, particularmente en el caso del Mercosur y de la Comunidad Andina, va en aumento reflejando un mayor crecimiento en la década pasada y una tendencia decreciente en el primer quinquenio, aunque superando los niveles del año base.

Para constatar los efectos de la liberalización comercial, es posible observar el período previo y posterior a un acuerdo regional. Específicamente en el caso del Mercosur, se identifica un notable aumento de las relaciones comerciales comparando el período anterior (1990) y uno posterior (1995) a la existencia del Tratado de Asunción (1991). En los períodos siguientes a 1995 se registran aumentos tanto en exportaciones como en importaciones, pero es en 1995 cuando se refleja la mayor variación respecto al período base y en el año 2000 cuando se registra el máximo para luego ir declinando en los períodos siguientes aunque manteniéndose por encima del año base (Simonit, 2007) y en coherencia con la tendencia global americana.

Por tanto, se evidencia un efecto positivo de la liberalización comercial como es la creación de comercio explicada, en parte, por la desaparición de la fiscalidad interna del bloque como también por la capacidad empresarial de internacionalización.

La dinámica comercial individual se puede ilustrar observando el comportamiento del principal actor económico por su mejor pronóstico de crecimiento en la región. Así, durante el primer bimestre de 2007, la venta

de productos agropecuarios argentinos al Mercosur registró un crecimiento del 25%, en volumen, respecto al igual período del año anterior, principalmente por el aumento de la demanda brasileña, mayoritariamente productos primarios como trigo, ajo, cebada, merluza y pera. El principal destino de los bienes agropecuarios continuó siendo Brasil con un 83%.

Las ventas a Venezuela representan alrededor del 11% y crecieron, en volumen, un 63% en comparación con el primer bimestre del año anterior, principalmente leche en polvo entera y descremada, aceite de soja, trigo y frijoles negros. En este caso, se refleja el efecto de los acuerdos comerciales con el citado país.

Las ventas a Paraguay, que representan otro 3%, crecieron un 3% en volumen, particularmente tabaco, trigo, cacao y malta.

Por contrapartida, las exportaciones agropecuarias de Argentina a Uruguay, que representan un 3%, cayeron un 66% en volumen, esencialmente en cueros, merluza y azúcar.

En materia de integración regional, la experiencia europea muestra un proceso distinto en el que los países candidatos a la ampliación de 2004 fueron realizando previamente, entre 1992 y 1997, acuerdos sobre reducción arancelaria que implicaban la eliminación de los aranceles sobre la importación de bienes de los países candidatos por los países de la UE desde 1997 acompañada por la eliminación de las restricciones cuantitativas. Por otra parte, la eliminación de los aranceles de importación de productos europeos por parte de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) se completaba en el año 2002. Esta asimetría permitiría a los PECO adaptar sus estructuras de producción de modo que les garantizara cierta competitividad. Asimismo existen algunos productos sensibles incluidos en excepciones y están sujetos a restricciones cuantitativas y a aranceles elevados, como los productos intensivos en mano de obra, los intensivos en capital y los de baja tecnología. Para los PECO, sus productos agrícolas quedan fuera de la ZLC, están sujetos a restricciones cuantitativas y a elevados aranceles impuestos por la UE. A su vez, los productos europeos sensibles son los vehículos. De modo que el impacto de la ampliación se limitaría en estos productos sensibles, en especial, a los productos agrícolas.

Por tanto, las evidencias demuestran que la eliminación de barreras al comercio genera un incremento de transacciones entre los países participantes y es posible determinar un indicador del impacto sectorial de la progresiva liberalización del comercio identificando las ventajas comparativas de cada país.

Estructura productiva

Las relaciones económicas exteriores se registran en un marco contable — la balanza de pagos — y la parte más relevante de la balanza de cuenta corriente es el comercio exterior, así como la parte sobresaliente de la balanza financiera son las inversiones. Por tanto, para determinar la estructura productiva y el grado de internacionalización se analizarán las corrientes comerciales, y para identificar el proceso de creación de capacidades productivas se analizarán los flujos de capital.

La identificación del patrón de especialización productiva conduce al diagnóstico del grado de homogeneidad o heterogeneidad en la estructura productiva regional que permita detectar la existencia de competencia o complementariedad regional. Asimismo, su evolución permite observar el impacto sectorial del proceso de integración económica y detectar si se evidencia alguna transformación productiva.

Especialización productiva: índice de ventaja comparativa revelada

Para determinar el perfil sectorial de especialización productiva, y ante la dificultad de un estudio de costes, se recurre a métodos alternativos. La aplicación de un indicador ex-post que se fundamenta en que las exportaciones revelan capacidades competitivas de una economía mientras que las importaciones revelan desventajas o debilidades, permite identificar la posición internacional relativa sobre la base de la diferencia entre ambas corrientes.

Una forma de identificación de los sectores en que cada país tiene ventajas comparativas es mediante el índice de ventaja comparativa revelada (IVCR) que mide el saldo comercial de cada sector como proporción del comercio total del mismo sector generando valores que permiten establecer un orden de magnitud. El valor del índice oscila entre +100 y -100. Por tanto, este índice puede arrojar valores positivos o negativos, reflejando la existencia de ventajas comparativas que indican que el país es un exportador, u oferente neto, o desventajas comparativas que muestran que el país es un importador, o demandante neto, respectivamente.

CUADRO 4
Índice de ventaja comparativa revelada en el comercio entre América del Sur y el mundo (1990-2004)

IVCR	Mercosur				Comunidad Andina				Chile			
	1990	1995	2000	2004	1990	1995	2000	2004	1990	1995	2000	2004
Productos primarios	27,56	36,29	40,78	51,22	85,80	69,33	76,50	79,60	38,66	45,83	27,87	27,87
Bienes industrializados	19,79	-18,37	-16,4	4,13	-32,97	-29,97	-20,56	-35,19	-2,33	-13,22	-6,93	-6,93
Basados en rec. naturales	41,03	7,01	-5,813	29,24	0,95	22,55	32,77	1,77	69,28	62,37	60,96	60,96
De baja tecnología	53,98	11,65	7,663	27,93	21,45	-23,16	-24,98	-14,59	-58,79	-66,73	-65,05	-65,05
De tecnología media	3,93	-32,26	-25,2	-3,41	-69,64	-70,13	-61,06	-54,89	-85,45	-82,12	-67,76	-67,76
De alta tecnología	-44,93	-72,72	-45	-41,11	-92,60	-90,16	-81,75	-85,33	-88,51	-93,70	-89,92	-89,92
Otras transacciones	52,25	29,03	38,3	28,76	-2,63	7,50	54,69	67,95	50,80	43,17	51,02	51,02
Total	22,62	-6,23	-2,91	17,60	29,39	3,10	18,90	19,72	9,65	3,24	4,58	4,58

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Los resultados indican que, desde un enfoque agregado, América del Sur es exportadora neta de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales y es importadora neta de productos con tecnología media y alta. El diferencial se encuentra en las manufacturas de baja tecnología respecto a las cuales el Mercosur es exportador neto y el resto es importador neto.

Estos resultados conducen a destacar que la región se presenta como competidora en la provisión al mundo de productos primarios y manufacturas basados en recursos naturales.

Desde un enfoque desagregado, la subregión del Mercosur se transforma de exportadora neta en el período previo al acuerdo (1990) a importadora neta (desde 1995) en manufacturas de tecnología media. Por su parte, en el mismo período (1990-1995) la Comunidad Andina se transforma de exportadora neta en manufacturas de baja tecnología.

En este escenario emergen algunas potencialidades, si lo que se pretende es mantener la especialización en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, su mejoramiento sería esperable incorporando mayor progreso tecnológico y capital humano a la actual estructura productiva o, si lo que se pretende es una complementariedad productiva, una diversificación de productos sería una alternativa.

Focalizando la subregión del Mercosur con el objetivo de individualizar la dinámica de la especialización productiva, se calcula el IVCR para los cuatro socios plenos.

Los cuatro integrantes coinciden al ser exportadores netos de productos primarios e importadores netos de productos de alta tecnología pero difieren en cuanto a las manufacturas basadas en recursos naturales y productos de baja tecnología al ser exportadores netos, excepto Paraguay, y a productos de tecnología media al ser importadores netos, excepto Brasil.

Los resultados indican una transformación en su especialización productiva entre 2001 y 2004 al dejar de ser importadores netos y convertirse en exportadores netos de productos de baja tecnología, en el caso de Argentina, de productos de tecnología media, en el caso de Brasil y de bienes basados en recursos naturales, en el caso de Uruguay.

CUADRO 5
Índice de venta comparativa revelada en el comercio entre el Mercosur y el mundo (1990-2004)

IVCR	Argentina			Brasil			Paraguay			Uruguay		
	1990	2001	2004	1990	2001	2004	1990	2001	2004	1990	2001	2004
Productos primarios	75,80	80,9	84,17	5,2	31,93	38,32	77,61	64,48	74,13	48,78	15,04	24,42
Bienes industrializados	35,14	-16,2	-10,51	21,2	-10,27	11,08	-78,90	-74,51	-73,45	-15,80	-31,90	-19,05
Basados en rec. naturales	66,73	22,5	41,82	36,9	9,64	27,99	-54,17	-61,93	-51,23	-9,68	-11,78	9,28
De baja tecnología	64,05	-13,2	1,45	54,9	25,97	41,40	-58,11	-53,46	-58,42	46,10	2,44	15,07
De tecnología media	-10,20	-25,8	-30,42	14,2	-21,98	9,22	-96,27	-96,19	-94,58	-56,58	-63,50	-65,73
De alta tecnología	-46,57	-67,2	-77,56	-40,8	-33,03	-32,22	-99,81	-93,74	-93,65	-87,19	-83,19	-68,77
Otras transacciones	10,66	20,3	24,09	59,2	75,21	49,23	-58,35	-87,62	-69,63	89,31	58,04	-35,80
Total	50,37	13,4	19,14	16,6	-0,25	18,52	-16,90	-37,57	-31,16	9,41	-19,60	-3,32

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Internacionalización: diversificación del mercado

Para conocer el grado de internacionalización regional, un aspecto por identificar es la concentración o diversificación del mercado y, para ello, un punto de partida es observar el destino de las exportaciones para conocer quiénes son los principales clientes.

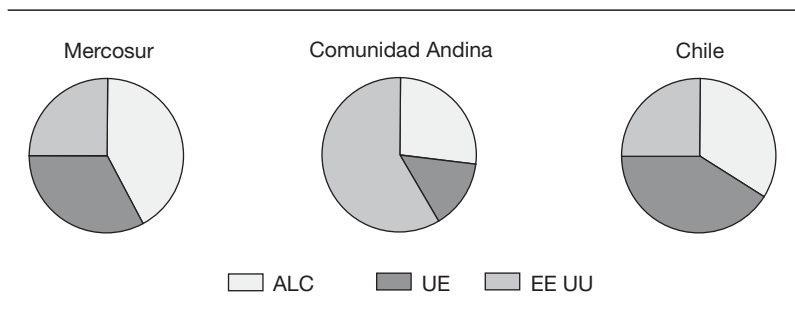
El análisis de los datos sobre los destinos de las corrientes comerciales indica un alto grado de apertura de la región en conjunto hacia el exterior dado que no se observa una concentración en el comercio intraregión, a diferencia de lo que ocurre en la UE donde el comercio intrazona representa en torno a un 70%.

Desde la perspectiva de cada subregión, se identifica un escaso dinamismo en la diversificación de mercados, dado que durante el período analizado —unos quince años— se mantienen similares posiciones, salvo determinadas excepciones. Así es que el Mercosur tiene como principales clientes a ALC, UE y Estados Unidos, en proporciones próximas al 30%, 24% y 18%, respectivamente, salvo en el año base en el que las posiciones fueron UE (30%), Estados Unidos (20%) y ALC (17%). En la Comunidad Andina, en cambio, los principales clientes son Estados Unidos, ALC y UE, en torno al 45%, 20% y reduciéndose al 10%, respectivamente, salvo en 2004 en el que la disminución en un 50% de las exportaciones a Estados Unidos se compensa con un incremento hacia otros destinos. Complementando la región de América del Sur, Chile tiene por principal cliente a UE, seguido de ALC y Estados Unidos, con participaciones relativas del 25%, 20% y 15%, salvo en el año base y en 1995 en los que Japón representaba un 17% del total de exportaciones.

Desde la perspectiva de América del Sur en su conjunto se refleja una diversificación de mercado dado que el 70% de sus exportaciones tiene, prácticamente, un destino tripartito —Estados Unidos, ALC y UE— en similares proporciones, generando ciertas ventajas ante las eventuales externalidades de crisis que pudieran generarse en alguna de estas economías.

En este escenario surge el interrogante acerca del riesgo para la región por la irrupción de China en el comercio mundial. Los efectos han comenzado a sentirse con China desplazando a Argentina del segundo puesto como proveedor de Brasil, ubicándose después de Estados Unidos. También ha ido ganando posición hasta convertirse en el tercer país de origen de las importaciones de Argentina, después de Brasil y Estados

CUADRO 6
América del sur. Diversificación de mercado



FUENTE: elaboración propia a partir de CEPAL.

Unidos y es el cuarto destino de las ventas argentinas al exterior, después de Brasil, Estados Unidos y Chile. A su vez, el superávit comercial entre Argentina y China decrece. Se ha indicado que «entre 2002 y 2006 el crecimiento promedio de las compras originarias desde Brasil ha sido del 49%, mientras que desde China fue del 76,8%»,³ y en determinados rubros —televisores, aspiradoras e impresoras— la participación de China, economía competitiva en productos de mano de obra intensiva y de media y alta tecnología, supera a la del país vecino.

Dinámica de las inversiones directas: efectos de las integraciones económicas sobre las inversiones

La actividad productiva de las empresas multinacionales en el exterior financiadas con inversión directa se ha ido incrementando con la acentuación de los procesos de integración económica. El *stock* de inversión extranjera directa (IED) en el mundo⁴ se ha multiplicado por ocho en el período 1985-2006 superando el crecimiento del PIB. Esta corriente de capital se manifiesta en dos formas bien distintas, por un lado, como nuevas inversiones (*greenfield*), que constituyen verdadera creación de actividad productiva, con destino prioritario hacia los países en desarrollo y, por el otro, como fusiones y adquisiciones de empresas, que implican un mero cambio de titularidad, orientadas principalmente hacia los países desarrollados.

En cuanto a las estrategias de inversión, la integración regional su-

pone una ampliación del tamaño del mercado que permitiría aprovechar ventajas de propiedad (*ownership*)⁵ ante la existencia de mejores tecnologías, formas de gestión eficiente, marcas comerciales, entre otros argumentos. También permitiría disfrutar de las ventajas de localización (*location*) por la ubicación geográfica y, además, ventajas de internalización (*internalization*) que suponen la reducción de costes de gestión de las transacciones internacionales derivados de los avances tecnológicos de información y comunicación.

Esta situación puede ilustrarse con el proceso de desplazamiento de inversiones recibidas por los socios de la Europa meridional hacia los PECO, ante la reducción de costes de mano de obra y de ubicación central en el continente, justificado para actividades con economías de escala y con importantes costes de transporte, como ejemplifica el sector automotriz.

En la región de América del Sur, las crisis nacionales como las de Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela hicieron que los inversionistas se mostraran más reacios a asumir riesgos. El auge de la inversión extranjera directa se produjo durante el período de mejora relativa en el ámbito macroeconómico en los países de la región. La quiebra de los monopolios públicos y el ciclo de las privatizaciones dieron origen a gran parte de la entrada de IED. Pero la inestabilidad y el escaso crecimiento en algunos de estos países hicieron que perdieran su atractivo para las empresas transnacionales orientadas a la búsqueda de mercados. También hay que observar con preocupación los fenómenos de deslocalización de inversiones hacia China y otros países asiáticos que podrían tener un impacto negativo a largo plazo sobre algunas economías latinoamericanas.

Distribución geográfica del *stock* de inversión directa recibida por América del Sur

La IED con destino a ALC, en el período base, representa un 11% del total mundial, le sigue una tendencia decreciente y recupera el mismo nivel en 2001 y en 2004, sustentada por la recuperación de la actividad económica mundial. Sin embargo, en 2004, la región recibe un 27% de la IED dirigida a economías emergentes a distancia del 46,7% recibido en el período 1998-1999.

CUADRO 7
IED: distribución regional, 1990-2004 (miles de millones de dólares)

	Total mundial	Países en desarrollo	América Latina y el Caribe	China
1990-1997*	274,7	86,8	31,80	25,1
1998-1999*	1.269,5	203,3	94,95	41,3
2000	1.530,3	238,4	97,50	38,4
2001	799,6	202,7	88,10	44,2
2002	720,5	143,7	51,40	49,3
2003	536,7	131,6	49,70	47,1
2004	612,0	255,0	69,00	62,0

* Promedio anual.

FUENTE: elaboración propia según datos de CEPAL (2004).

Simultáneamente, la entrada de la IED en China, que en 2001 representaba un 50% de la IED destinada a ALC, alcanza a partir de 2002 una proporción equivalente a la de toda la región latinoamericana, convirtiéndolo en el principal país receptor de IED destinada a países en desarrollo. China ha recibido casi la décima parte de las corrientes mundiales de IED y un 31% de las corrientes hacia los países en desarrollo en el último trienio.

De modo que, mientras que el gigante asiático ha venido incrementando con intensidad su participación relativa como receptor de IED, la de ALC ha retrocedido.

Entre 2004 y 2006, ALC registra un progresivo aumento en valor absoluto de entrada de inversiones, pero acompañado de una pérdida de cuota al disminuir su participación relativa en las inversiones mundiales y en las inversiones con destino a países en desarrollo, como también se refleja en el descenso en términos del PIB al pasar de un 4% en 2004 al 3% en 2006.

Por su parte, América del Sur revela, según los datos del cuadro 8, un aumento sostenido captando gran parte de la IED entre 1996-2000, disminuyendo entre 2001-2003, y repuntando en 2004 con un incremento en 2005 sostenido en 2006.

El análisis subregional de las corrientes de inversión directa hacia el Mercosur, pre y pos Tratado de Asunción (1991), evidencian un fuer-

CUADRO 8
América del Sur. IED: distribución regional, 1990-2006 (millones de dólares)

Países	1990-1995*	1996-2000*	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	3.457,20	11.561,10	2.166,10	1.093,00	1.020,40	1.800,00	5.008,00	4.809,00
Bolivia	136,50	780,20	705,80	676,60	166,80	137,00	-242,00	237,00
Brasil	2.229,30	24.823,60	22.457,40	16.590,20	10.143,50	18.165,60	15.067,00	18.782,00
Chile	1.498,70	5.667,00	4.199,80	2.549,90	4.385,40	7.602,80	6.960,00	8.053,00
Colombia	n/d	3.062,00	2.500,00	1.974,00	n/d	n/d	10.255,00	6.295,00
Ecuador	n/d	702,40	1.330,00	1.275,00	n/d	n/d	1.646,00	2.087,00
Paraguay	99,30	188,00	84,20	9,30	90,80	80,00	75,00	117,00
Perú	n/d	2.000,80	1.144,00	2.391,00	n/d	n/d	2.579,00	3.467,00
Uruguay	137,50	187,20	271,00	174,60	274,60	230,00	847,00	1.374,00
Venezuela	861,00	4.192,20	3.683,00	782,00	2.659,00	1.144,00	2.583,00	-543,00
Total	8.419,50	53.164,50	38.541,30	27.515,60	18.740,50	29.159,40	44.778,00	44.678,00
Variación		531,44	-27,51	-28,61	-31,89	55,60	53,56	-0,22

* Promedio anual

FUENTE: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2005 y 2006) según datos oficiales y del FMI.

te incremento de entradas de IED a partir del acuerdo regional que alcanza al 520% para descender fuertemente en 2001 manteniendo una tendencia decreciente hasta llegar en 2003 al nivel del 50% del registrado en 2001, revirtiéndose la tendencia en 2004 aunque sin recuperar el nivel de 2001. Venezuela muestra en este período, previo a su candidatura como socio, una tendencia similar aunque la reducción de inversiones más acentuada se registra en 2002. Un análisis de las cifras por bloques indica que en el período 1999-2004, la IED se ha comportado de manera más errática en el Mercosur, con un coeficiente de variación del 0,55 respecto al PIB, que en los demás bloques, con coeficiente máximo de 0,30.

En 2006, el crecimiento mundial de la IED fue de un 38%, manifestándose igual tendencia en los tres grupos de economías: desarrolladas, en desarrollo y en transición (UNCTAD, 2007). A pesar que las fusiones y adquisiciones continuaron representando una elevada proporción, en los países en desarrollo aumentaron las nuevas inversiones. Entre las economías en desarrollo, el principal destino de la IED ha sido China, Hong Kong (China) y Singapur. La mayor actividad de fusiones y adquisiciones transfronterizas sostienen el incremento de la IED mundial, pero a diferencia del auge de las fusiones y adquisiciones de finales de los noventa, las transacciones se han financiado principalmente con efectivo y deuda más que con intercambio de acciones, dado el aumento de los beneficios de las empresas y las condiciones favorables de financiación y una creciente importancia de los fondos de inversión.

Las tendencias recientes muestran cambios en la distribución geográfica de la IED por el surgimiento de las economías en desarrollo como inversoras, y ya no solo receptoras, y por un crecimiento de la IED «sur-sur». Simultáneamente, la tendencia a una mayor intervención estatal o nuevas restricciones a la propiedad extranjera en sectores estratégicos se verifican en el caso de Bolivia, donde las empresas transnacionales han restituido la propiedad de las reservas de petróleo a la compañía petrolera del Estado, y de Venezuela, con la nacionalización de los sectores de la energía y de las telecomunicaciones. Por el contrario, Colombia está promocionando la IED y reduciendo la presencia del sector público aun en industrias de extracción.

En 2007, América del Sur, ha registrado un fuerte crecimiento de la IED, particularmente en Brasil, Chile, liderado por nuevas inversiones y

CUADRO 9
IED: distribución regional, 2006-2007 (miles de millones de dólares)

Destino	2006	2007*	Tasa de crecimiento (%)
Mundial	1.305,9	1.537,9	17,8
Economías desarrolladas	857,5	1.001,9	16,8
Economías en desarrollo	379,1	438,4	15,7
ALC	83,8	125,8	50,2
Argentina	4,8	2,9	-39,6
Brasil	18,8	37,4	99,3
Chile	8,0	15,3	92,2
Colombia	6,3	8,2	30,5
Venezuela	-0,5	0,4	—
África	35,5	35,6	0,1
Asia y Oceanía	259,8	277,0	6,5
China	69,5	67,3	-3,1
Hong Kong (China)	42,9	54,4	26,9
Malaysia	6,1	9,4	54,4
Singapur	24,2	36,9	52,6
Economías en transición	69,3	97,6	40,8
Rusia	28,7	48,9	70,3

* Estimaciones preliminares.

FUENTE: elaboración propia a partir de *UNCTAD Investment brief* 1/2008.

expansiones (*greenfield*), más que por fusiones y adquisiciones, y principalmente por la reinversión de utilidades.⁶

Respecto a los determinantes de las corrientes de la IED, el informe del Foro Económico Mundial para América Latina —presentado en abril de 2007 en Chile— resultante de un estudio en doce países de la región sobre los factores que inciden en la inversión externa en infraestructura de puertos, aeropuertos, carreteras y en el sector eléctrico, y centrando los resultados para los países de la subregión del Mercosur, indica que en primer lugar se ubica Chile con una evaluación del 5,43, que en la última década ha modernizado sus infraestructuras mediante concesiones en autopistas, puertos y aeropuertos. Le sigue Brasil con un puntaje de 4,40, en el sexto lugar se ubica Uruguay, en el noveno está Argentina con 3,41 puntos, después se sitúa Venezuela, con 3,37 y Bolivia, con 3,34 puntos.

El cuadro 9 muestra que la tasa de crecimiento anual de las entra-

das de IED en ALC en 2007 alcanza el 50,2%, superando la tasa media de las economías en desarrollo del 15,7% y de la media mundial del 17,8%.

Las proyecciones indican que, a pesar del pronóstico desfavorable del crecimiento económico mundial, la fuerte demanda de recursos naturales probablemente mejore las IED en industrias extractivas en el año 2008, a pesar de los desequilibrios globales, las fluctuaciones cambiarias, la variación de tipos de interés y la creciente presión inflacionaria, como la volatilidad de los precios de las *commodities* que pueden afectar a las corrientes de IED.

Distribución geográfica de la IED de América del Sur en el exterior

La expansión de las inversiones directas de países de América del Sur en el exterior es notable en los últimos años, marcando un cambio del modelo de internacionalización al pasar de un modelo pasivo a otro activo y situarse en la senda de la inversión directa.

Brasil, en 2006, además de ser una de las dos principales economías receptoras de IED, como también México, y ambas secundadas por Chile,⁷ es el principal país inversionista puesto que la inversión directa de Brasil en el exterior es la más importante de la región y superó a las entradas de IED. Por primera vez fue emisor neto de capitales al exterior en 2006 debido fundamentalmente a la internacionalización de un grupo reducido de translatinas brasileñas. La compra de INCO, una productora canadiense de níquel, en unos 17.000 millones de dólares, por una compañía minera Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) constituye la mayor transacción realizada por una empresa brasileña.

Por su parte, Argentina —con la compra de la estadounidense Maverick Tube Corp por Tenaris—, Chile, Colombia y Venezuela —con inversiones en refinerías de Argentina, Brasil y Uruguay y en gasoductos en Colombia— también están desarrollando estrategias para internacionalizarse mediante la inversión directa. Así lo demuestra el fuerte incremento, salvo en Colombia, de salidas de inversión directa entre 2005 y 2006 que se reflejan en el cuadro 10.

CUADRO 10

América del Sur. Inversión directa en el exterior, 2005-2006 (millones de dólares)

Países	2005	2006	Variación
Argentina	1.151	2.008	74,46
Brasil	2.517	28.202	1.020,46
Chile	2.209	2.797	26,62
Colombia	4.662	1.098	-76,45
Venezuela	1.183	2.089	76,58

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Distribución sectorial del *stock* de inversión directa recibida por América del Sur

En cuanto a la distribución sectorial de la IED desde una perspectiva para América del Sur, considerando el período 1996-2002 en promedio, cabe destacar el papel preponderante del sector servicios (59%), seguido por el sector primario (22%) y por el sector industrial (19%). Esta distribución difiere de la agregada para ALC, en igual período, dado que si bien el sec-

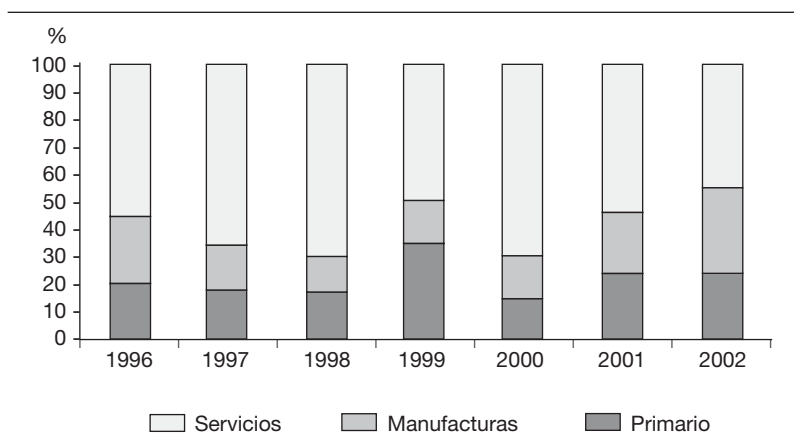
CUADRO 11

América del Sur. IED: distribución sectorial (millones de dólares)

	Primario	Manufacturas	Servicios	América del Sur
1996	5.359	6.550	14.662	25.484
1997	7.236	6.726	27.597	41.559
1998	7.270	5.410	30.443	43.123
1999	23.300	10.526	32.844	66.670
2000	6.938	7.423	34.635	48.996
2001	8.366	8.348	18.917	35.631
2002	6.734	8.880	12.765	28.379
Total	65.203	53.863	170.776	289.842
%	22	19	59	100

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL.

CUADRO 12
América del sur. IED: distribución sectorial (1996-2002)



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de CEPAL.

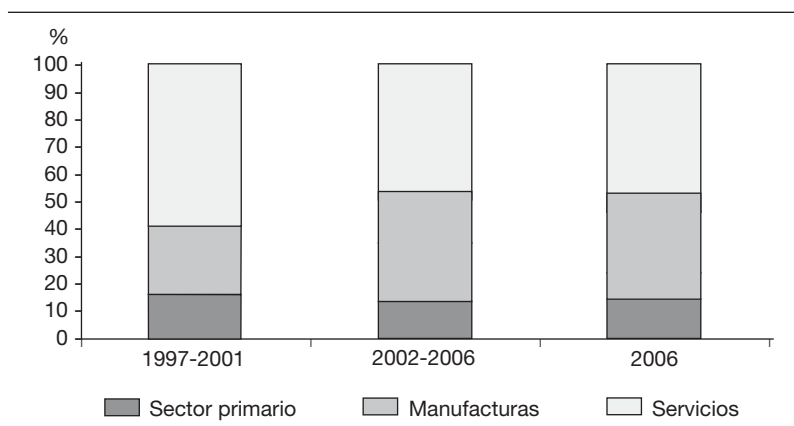
tor servicios mantiene su primer lugar (57%), el segundo lugar corresponde al sector industrial (26%) y el tercero, al sector primario (17%).

Pero si se analiza la evolución de la distribución de la IED en América del Sur, se observa un cambio derivado de una expansión en el sector de manufacturas dado que, a partir de 2000, pasa a ocupar el segundo lugar, consistente con el escenario latinoamericano. Además, al focalizar el sector servicios es posible distinguir un máximo en el año 2000 a partir del cual inicia una tendencia decreciente.

Siguiendo la evolución del sector servicios hacia 2006 en ALC, su pérdida de participación se acentúa, compensada con una expansión del sector industrial.

Desde una perspectiva individual, se observa que no todos los países siguen igual patrón, sino que en algunos casos hay variaciones. Así en el caso de Argentina, el primer lugar lo ocupa el sector primario, el segundo servicios y el tercero, manufacturas, mientras que en Brasil es el sector servicios el principal receptor de inversiones seguido por la industria. En Chile, al igual que en Brasil, la primera posición es la del sector servicios, pero la segunda es la del sector primario y la tercera, el industrial. Bolivia, Ecuador y Venezuela, al igual que Argentina, presentan un primer lugar para el sector primario y un segundo para servicios. En

CUADRO 13
América Latina y Caribe. IED sectorial (1997-2006)



FUENTE: «La inversión extranjera en ALC 2006». CEPAL (2007).

cambio, Colombia y Perú tienen una distribución sectorial en igual orden que Brasil.

La presencia de la IED en el sector primario se relaciona directamente con la ventaja de localización por la disponibilidad de los recursos naturales y, en algunos países, de la mano de obra relativamente barata y cualificada más que con la incidencia de la fiscalidad. Las inversiones destinadas al sector manufacturero pueden estar impulsadas con ventajas de internalización, debido a la reducción de los costes de gestión de las actividades desarrolladas en diversos países gracias al progreso en tecnologías de información y comunicación.

Las multinacionales en el sector servicios se han focalizado fundamentalmente al sector financiero para el cual tienen ventajas de propiedad frente a las entidades locales, en un mercado menos competitivo y cerrado al exterior.

Este análisis sectorial destaca que la IED se radica en el sector en el que la región tiene ventajas comparativas y, por tanto, si se pretende fortalecer otros sectores como el industrial, sector no prioritario de las IED hasta el momento dado que no ocupa el primer lugar en ninguno de los países de América del Sur, corresponderá trazar unas políticas económicas que respondan a dicho objetivo.

En cuanto al riesgo para América del Sur por la incursión asiática,

CUADRO 14
América del Sur. IED: distribución sectorial (1996-2002)

Primario	Manufacturas	Servicios
Argentina		Brasil
Bolivia		Chile
Ecuador		Colombia
Venezuela		Perú
Ventajas de localización	Ventajas de internalización	Ventajas de propiedad

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de CEPAL.

fundamentalmente de China e India, en el concierto económico mundial como destino de la localización del capital, surge el interrogante de si se generará un escenario de competencia o de cooperación entre estas regiones.

Asia no ha escapado de la tendencia mundial declinante de las IED, reducción que ha sido solo en torno al 11%⁸ aunque desigual por subregión, país e industria. Asia es una de las regiones que, como receptora de IED, más rápidamente se ha liberalizado mediante cambios de políticas en dirección favorable a inversores extranjeros durante 2002. Los flujos de IED se concentran en China, Hong Kong (China) y Singapur.

Aunque se reconoce una caída general de la IED en la región, en algunos países, como en el caso de China, la IED aumentó en 2002 atraída por un crecimiento económico sostenible. La existencia de recursos naturales, un enorme mercado interno, bajos costes laborales, política de incentivos para las inversiones de alto contenido tecnológico, hacen que en China coexistan la búsqueda de recursos naturales, de mercado, de eficiencia y de activos tecnológicos.

Comparativamente con la región latinoamericana, China recibió tres veces más IED que Brasil. Así, China, dada sus ventajas de localización, es atractiva como plataforma de recursos (*resource-seeking*), de eficiencia (*efficiency-seeking*) y de mercados (*market-seeking*). Una gran parte de las IED en China proviene de la red china en el extranjero y algunas multinacionales menos afectadas por la caída económica global, factores que han contribuido al aumento de los flujos de capital hacia China.

Otro país también importante como receptor de la IED es India, y si bien entre China e India existen diferencias en el desempeño de la IED, ambos países comparten el saludable comportamiento de la tasa de crecimiento de la economía.

China atrajo más de siete veces IED que India en 2002, obteniendo el ranking número 54 de desempeño de IED mientras que India ocupó el puesto 122 en el período 1999-2001.⁹ La IED en China se concentra en el sector manufacturero mientras que en India se focaliza en los sectores servicios, equipamiento electrónico y eléctrico y en industrias de computadoras.

Ambos son buenos candidatos para las inversiones que buscan eficiencia vinculada a bajos costes de mano de obra, es decir, para la localización de industrias intensivas en mano de obra. Por esta razón no se prevé que resulten competidores con países de América del Sur, sino más bien con México y la cuenca del Caribe. En principio, China, que principalmente demanda recursos naturales y energéticos, no supone una amenaza en términos de competencia para los países de América del Sur, sino una oportunidad de beneficios y cooperación en razón de la complementariedad de sus corrientes comerciales.

De todos modos, y ante la creciente participación relativa de las IED hacia China, los países de América del Sur deberán prepararse para evitar la pérdida de entradas de capital. La definición de políticas activas de inversión extranjera ha de comenzar por el reconocimiento de las ventajas competitivas actuales y potenciales. Concretamente se trata de atraer inversiones que busquen ventajas competitivas dinámicas, particularmente, en el campo tecnológico por ser el tipo de inversión con gran potencial de generación de beneficios y oportunidades, mediante políticas activas estables e integradas facilitadoras del desarrollo de mano de obra especializada, capacidad científica, capacidad de innovación y capacidad empresarial para fomentar inversiones en alta tecnología¹⁰ y competitividad internacional, centros de biotecnología, robótica, complejos cibernéticos que alberguen industrias del *software* y *hardware*.

Estructura productiva y capacidad de innovación

América del Sur, como estrategia de crecimiento, y considerando a la IED como instrumento en el proceso de creación de capacidades produc-

CUADRO 15
Gasto total en I+D

País	% del PIB
Suecia	4,6
Finlandia	3,4
Corea	3,0
G-7	2,2
China	1,1
Brasil	1,1
Chile	0,5
Argentina	0,4
Colombia	0,2

NOTA: datos a 2003 o último año disponible.

FUENTE: Banco Mundial y UNCTAD (2005).

tivas, tiene margen para lograr un mayor dinamismo y asegurar la competitividad de su producción mediante un mayor esfuerzo en la incorporación de valor agregado a su especialización productiva.

Los países que invierten en innovación logran mejores condiciones para competir internacionalmente, generando un mayor crecimiento derivado del estrecho vínculo entre innovación, aumento de productividad y calidad del capital humano. Esta relación entre el desarrollo exportador y la innovación ha sido exitosa en varios países como Finlandia, Corea del Sur o Suecia,¹¹ que basaban sus exportaciones en recursos naturales como en América del Sur, y se transformaron en economías lideradas por un sector exportador de productos de alta tecnología que les ha permitido elevar el PIB per cápita en pocos años.

La experiencia en estos países que se pueden considerar exitosos en cuanto al nivel de crecimiento alcanzado refleja un esfuerzo mayor en la innovación, que si bien está correlacionada positivamente con los sectores intensivos en tecnología, constituye un factor importante para agregar valor también a la especialización en recursos naturales.

En materia de competitividad internacional considerando como indicador a las exportaciones de alta tecnología, es posible identificar el ranking de los países de América del Sur con relación a 122 países.

CUADRO 16
América del Sur. Exportaciones de alta tecnología (2004)

Ranking	País
8	Corea
17	Finlandia
23	Suecia
31	Brasil
53	Argentina
58	Colombia
61	Bolivia
69	Ecuador
70	Uruguay
71	Chile/Paraguay
76	Perú
80	Venezuela

FUENTE: Banco Mundial, World Development Indicators Online Database (diciembre de 2006).

Una experiencia exitosa de transformación productiva de un país con abundantes recursos naturales sería la que representa Corea del Sur, donde es notable el crecimiento en la participación de las manufacturas de alta tecnología, casi en una simetría con el retroceso de las manufacturas de baja tecnología

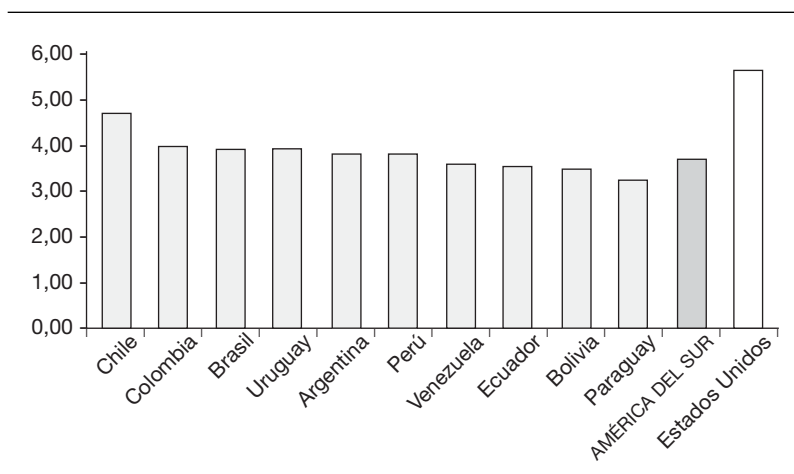
Competitividad internacional

Nivel de competitividad internacional

El nivel de prosperidad sostenible que un país puede alcanzar proviene del nivel de productividad que, a su vez, es determinado por su competitividad internacional. Así, se define a la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país.

Gráficamente es posible observar el diferencial de competitividad de la región con la economía de Estados Unidos, que en 2007 y 2008 ocu-

CUADRO 17
América del Sur. Competitividad (2007-2008)



FUENTE: GCI.

pó la primera posición entre 131 países. El 90% de los países de la región se ubica por debajo de la mediana mientras que un solo país, Chile, se mantiene entre los países del cuarto más alto del ranking global.

Evolución de la competitividad internacional

La evolución de competitividad de los países integrantes de América del Sur y la identificación de sus fortalezas y debilidades relativas se analizan mediante el índice de competitividad global (GCI)¹² que captura a doce indicadores agrupados según las tres etapas de desarrollo —requerimientos básicos, eficiencia e innovación— según los cuales se determina un ranking de países que refleja su grado de competitividad internacional.

Solo dos países —Chile y Uruguay— han tenido una variación positiva en su posición respecto al año anterior aunque en el primer caso más bien podría decirse que se mantiene como el más competitivo en la región subiendo una posición y, por tanto, reduciéndose la mejora en el ranking regional a un solo país, Uruguay. Entre los países que han empeorado su situación en mayor proporción se encuentran Argentina, Paraguay y Venezuela.

CUADRO 18
América del Sur. Competitividad: etapas de desarrollo

Etapa 1	Transición de Etapa 1 a Etapa 2	Etapa 2
Bolivia	Colombia	Argentina
Paraguay	Ecuador	Brasil
Venezuela	Chile	
	Perú	
	Uruguay	

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Foro Económico Mundial (www.weforum.org).

Desagregando el análisis para cada país de América del Sur es posible identificar las principales fortalezas y debilidades de cada uno respecto a los parámetros considerados para el índice de competitividad.

CUADRO 19
América del Sur. Competitividad. Índice 2007-2008

Ranking		Variación anual	
26	Chile	↗	1
69	Colombia	↘	-6
72	Brasil	↘	-6
75	Uruguay	↗	4
85	Argentina	↘	-15
86	Perú	↘	-8
98	Venezuela	↘	-13
103	Ecuador	↘	-9
105	Bolivia	↘	-5
121	Paraguay	↘	-13

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del GCI y el Foro Económico Mundial.

Chile (ranking 26) demuestra relevantes fortalezas, para la región y globalmente, por una gestión macroeconómica con una efectiva privatización y liberalización económica, con transparencia e instituciones públicas eficientes. Sobresale en cuanto a su estabilidad macroeconómica (posición 12) sumado a mejoras en infraestructura, sistema educativo y programas para la reducción de la pobreza. El proceso de liberalización

dentro de un marco regulatorio estable y predecible derivó en un buen funcionamiento del mercado, especialmente el mercado de trabajo (posición 14) y financiero (posición 26). Ha desarrollado un sofisticado mercado financiero con un esquema moderno de pensiones. En cuanto a sus debilidades, los aspectos por mejorar son su sistema educativo para mejorar la fuerza laboral y fomentar la innovación, y la calidad de las instituciones de investigación y su colaboración con la industria en el proceso de I+D.

Colombia (ranking 69) se ubica próximo a la mitad del ranking. Sus fortalezas se reflejan en aspectos de educación, en la sofisticación de negocios como también en eficiencia de mercado. Se ubica en bajas marcas en cuanto a estabilidad macroeconómica, instituciones e infraestructura.

Brasil (ranking 72) tiene ventajas competitivas por su tamaño y diversificación del mercado —posición 10—, su habilidad para absorber y adaptar tecnología extranjera, el grado de sofisticación en negocios, su capacidad para generar innovaciones endógenas. Paralelamente, sus debilidades se demuestran en el alto nivel de endeudamiento (65,5% del PIB en 2006) que contribuye a una baja tasa de ahorro y alta tasa de interés, situando a la estabilidad macroeconómica en posición 112. También es negativa la valoración de las instituciones públicas —posición 112— relacionada con la falta de confianza en la clase política —posición 126— asociada a los escándalos por corrupción y el gasto público —posición 127— como también el sistema tributario gravoso e ineficiente, que contribuye a fomentar el trabajo informal. Asimismo se destacan la falta de seguridad que impone costes para hacer negocios en el país y un bajo estándar de educación, en todos los niveles.

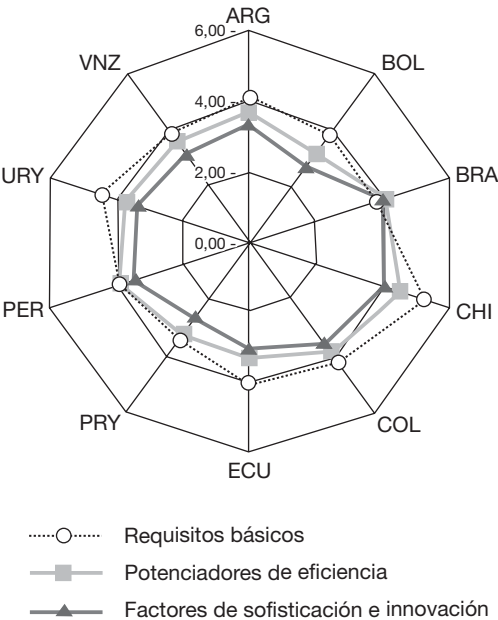
Uruguay (ranking 75) refleja entre sus fortalezas las instituciones, la salud y la educación primaria, y la eficiencia en los mercados. Mientras que sus debilidades se localizan en el tamaño de mercado y en aspectos de estabilidad macroeconómica.

Argentina (ranking 85), un país con una dotación rica en recursos físicos y humanos ha remontado fuertemente la crisis del 2001 con una tasa de crecimiento anual del 8,9% (2003-2006) pero seguida de una fuerte contracción y de vulnerabilidad en ciertas áreas. Las fortalezas se reflejan en el tamaño del mercado y en la alta educación de la fuerza de trabajo. Las debilidades se localizan en la estabilidad macroeconómica, en la extremadamente alta deuda pública (64% del PIB en 2006) con relación al estándar internacional, a pesar de la reestructuración de la deuda externa.

La inflación tiene tendencia creciente y las medidas de gobierno generan un efecto perverso al erosionar la confianza de los inversores. Otra valoración negativa corresponde a las instituciones públicas que la posicionan en el lugar 125 siendo la transparencia una preocupación para los negocios como así también las prácticas de gobierno, el respeto a las leyes, las formalidades burocráticas, y la existencia de un conjunto de normas que regulan las relaciones de gobierno con el sector privado. También está pobremente posiciona por las políticas intervencionistas del gobierno en el mercado de productos —regulación del volumen de exportaciones, retenciones sobre exportaciones de carnes y granos, etc.—, regulación del mercado de trabajo y del mercado financiero. El desafío, por tanto, es institucionalizar políticas fiscales acertadas, mayor transparencia y predecibilidad para mejorar el clima inversionista.

Perú (ranking 86) sigue a Argentina en el ranking y refleja fortalezas en un mercado financiero desarrollado y sofisticado para el estándar

CUADRO 20
América del Sur. Competitividad: parámetros

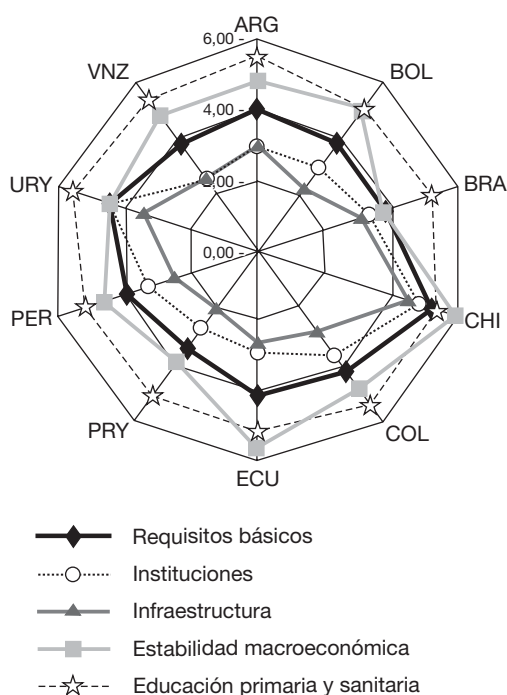


regional. Registra como aspectos débiles, y a pesar de la tasa de crecimiento del 5% o 6% en 2006 con una política monetaria que resultó en bajas tasas de inflación (2% en 2006), a los relacionados con las instituciones públicas, la infraestructura física, el capital humano según los niveles de salud y educación primaria y superior, áreas que han sido objeto de descentralización de financiación y que deberían mejorar las perspectivas de competitividad.

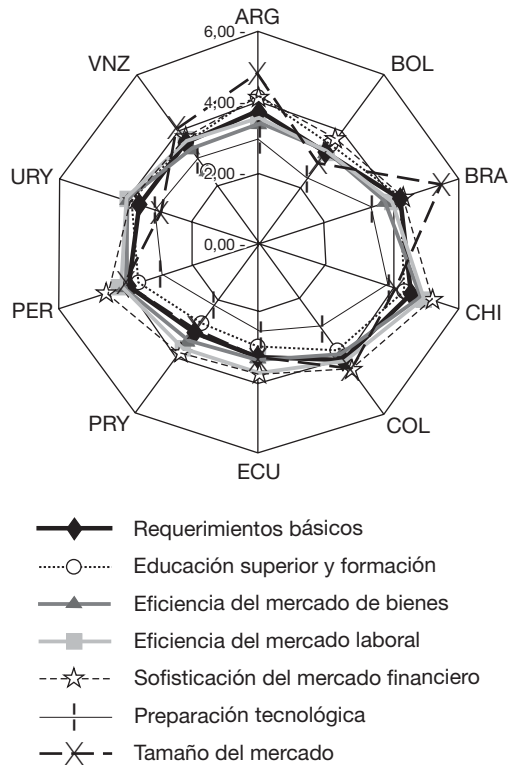
Venezuela (ranking 98) ha deteriorado su posición, al tiempo que los exportadores de petróleo ven mejorar el ambiente macroeconómico, debido a aspectos de estabilidad macroeconómica, particularmente relacionados al aumento del gasto público que aumenta el déficit y las políticas monetarias han resultado en altas tasas de inflación (128), agravado por aspectos concernientes a la justicia e imparcialidad del gobierno su-

CUADRO 21

América del Sur. Competitividad. Parámetro A: requerimientos básicos



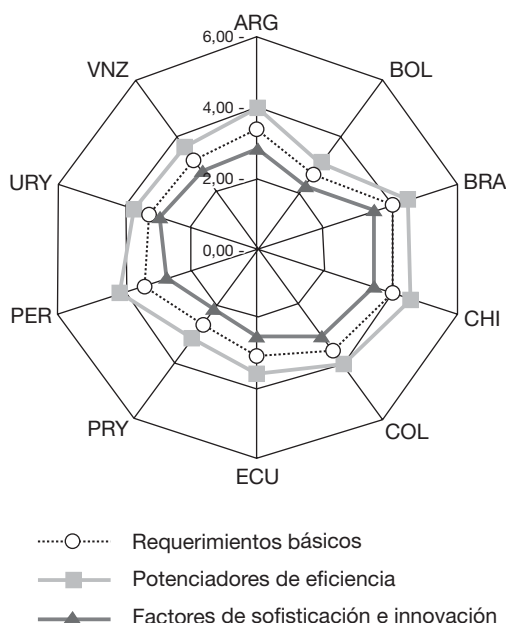
CUADRO 22
América del Sur. Competitividad. Parámetro B: eficiencia



Fuente: GCI.

mado a políticas intervencionistas. Venezuela ha quedado fuera del ranking con relación a derechos de propiedad, prevalencia de excesivas influencias en la toma de decisiones, ineficiencia del gobierno y ética pública. Otra valoración negativa se refiere a las intervenciones discrecionales del gobierno en la economía. Se ubica en bajas marcas respecto a eficiencia del mercado de productos (124), mercado de trabajo (123) y mercado financiero (104). Por tanto, el desafío consiste en reformas estructurales para desregular y hacer eficientes a los mercados. El incremento del gasto público para los sectores de salud y educación con objetivo redistributivo no ha dado frutos, ya que los indicadores referidos a sa-

CUADRO 23
América del Sur. Competitividad. Parámetro C: innovación



Fuente: GCI

lud y a educación primaria y superior no solo no mejoraron, sino que empeoraron.

Ecuador (ranking 103), Bolivia (ranking 105) y Paraguay (ranking 121) se ubican en la base del ranking para la región y comparten debilidades en cuanto a la pobre calidad de las infraestructuras, carencia de instituciones fuertes y existencia de un marco regulatorio, mercados muy regulados, bajo nivel educativo. Por tanto, el desafío es mejorar en todos los aspectos.

Gráficamente se ilustra el nivel de competitividad de los países de América del Sur considerando los tres grupos de parámetros, primero en forma agregada (requerimientos básicos, eficiencia e innovación) y luego desagregados por sus respectivos componentes.

Resumen y conclusiones

Los principales aspectos que hay que resaltar del estudio realizado, que intenta dar respuesta a cuál es la dinámica del comercio exterior y de las inversiones en Suramérica, cuál es la evolución de su estructura productiva y cuál es su nivel de competitividad internacional, son:

1. En los últimos años se han profundizado los acuerdos para liberalizar el comercio entre los países de América Latina.
2. Un nuevo modelo de integración para América del Sur se plantea como alternativa con la creación de la CSN, rebautizada a inicios de 2007 como UNASUR, conformada el 8 de diciembre de 2004 en Perú, con el objetivo de conformar una zona de libre comercio suramericana, de complementación de las economías y de promoción de crecimiento y desarrollo, considerando la reducción de las asimetrías.
3. Los procesos de integración en América del Sur se han ido gestando principalmente de acuerdo al comercio aunque su consolidación depende de otros factores adicionales a la apertura comercial como son: la situación macroeconómica, las políticas públicas y la integración institucional, entre otros.
4. En cuanto a la dinámica del crecimiento, ALC mantienen, en los últimos años, su senda de crecimiento económico ligeramente decreciente en 2007, situada en torno al 4,5%. Con similar tendencia, la región de América del Sur se destaca con la mayor tasa de crecimiento relativa, en torno al 4,7%, y ligeramente superior a la media latinoamericana, explicada por la mayor tasa de crecimiento del cono sur, cercana al 5,4%.
5. Pero a largo plazo (1960-2004), el crecimiento de América Latina, 1,57% en términos de PIB per cápita, con relación a otras regiones sigue siendo bajo.
6. La dinámica exportadora de América Latina, de 1960 a 2004, refleja una tendencia creciente registrando, en la última década, el mayor crecimiento en los últimos 25 años. Crece al 9% en el primer quinquenio del nuevo siglo.
7. Relacionando la tasa de crecimiento con la tasa de variación de las exportaciones, en principio, no se observa, en toda la serie, una correlación positiva entre el incremento de las exportacio-

nes y el crecimiento económico consistente con la incerteza que, según la revisión de la literatura económica, existe sobre la relación entre apertura comercial y crecimiento económico.

8. Se identifica un mayor grado de apertura de las economías regionales y un crecimiento comercial a medida que se ha avanzado hacia la liberalización de las barreras arancelarias. Asimismo, el intercambio comercial intrazona, particularmente en el caso del Mercosur y de la CAN, va en aumento reflejando un mayor crecimiento en la década pasada y una tendencia decreciente en el primer quinquenio, aunque superando los niveles del año base.
9. Se evidencia un efecto positivo de la liberalización comercial como es la creación de comercio explicada, en parte, por la desaparición de la fiscalidad interna del bloque como también por la capacidad empresarial de internacionalización.
10. La experiencia europea muestra un proceso distinto en el que los países candidatos a la ampliación de 2004 fueron realizando previamente, entre 1992 y 1997, acuerdos sobre reducción arancelaria.
11. Las evidencias demuestran que la eliminación de barreras al comercio genera un incremento de transacciones entre los países participantes.
12. Como indicador del impacto sectorial de la progresiva liberalización del comercio es posible determinar la especialización exportadora de identificar las ventajas comparativas regionales e individuales mediante el índice de ventaja comparada revelada que identifica ventajas asociadas a fortalezas y desventajas asociadas a debilidades.
13. Los resultados indican que América del Sur es exportadora neta de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales y es importadora neta de productos con tecnología media y alta.
14. El diferencial se encuentra en las manufacturas de baja tecnología respecto a las cuales el Mercosur es exportador neto y el resto es importador neto.
15. La región se presenta como competidora en la provisión al mundo de productos primarios y manufacturas basados en recursos naturales.

16. Emergen algunas potencialidades, si lo que se pretende es mantener la especialización en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, su mejoramiento sería esperable incorporando mayor progreso tecnológico y capital humano a la actual estructura productiva o, si lo que se pretende es una complementariedad productiva, una diversificación de productos sería una alternativa.
17. Los cuatro integrantes coinciden al ser exportadores netos de productos primarios e importadores netos de productos de alta tecnología, pero difieren en que en las manufacturas basadas en recursos naturales y productos de baja tecnología son exportadores netos excepto Paraguay y en productos de tecnología media son importadores netos excepto Brasil.
18. Los resultados indican una transformación en su especialización productiva entre 2001 y 2004 al dejar de ser importadores netos y convertirse en exportadores netos de productos de baja tecnología, en el caso de Argentina, de productos de tecnología media, en el caso de Brasil y de bienes basados en recursos naturales, en el caso de Uruguay.
19. Se diagnostica un alto grado de apertura de la región en conjunto hacia el exterior dado que no se observa una concentración en el comercio intrarregión, a diferencia de lo que ocurre en la UE donde el comercio intrazona representa en torno a un 70%.
20. América del Sur en su conjunto refleja una diversificación de mercado en el que el 70% de las exportaciones globalmente tiene, prácticamente, un destino tripartito —Estados Unidos, ALC y UE— en similares proporciones, generando ciertas ventajas ante las eventuales externalidades de crisis que pudieran generarse en alguna de estas economías.
21. La irrupción de China en el comercio mundial se evidencia en la región. China ha desplazando a Argentina del segundo puesto como proveedor de Brasil.
22. En cuanto a la dinámica de las inversiones directas, la actividad productiva de las empresas multinacionales en el exterior financiadas con inversión directa se ha ido incrementando con la acentuación de los procesos de integración económica.
23. La IED con destino a ALC, en el período base, representa un 11% del total mundial, le continúa una tendencia decreciente y

recupera el mismo nivel en 2001 y en 2004, sustentada por la recuperación de la actividad económica mundial. Sin embargo, en 2004, la región recibe un 27% de la IED dirigida a economías emergentes a distancia del 46,7% recibido en el período 1998-1999. Simultáneamente, la entrada de IED en China, que en 2001 representaba un 50% de la IED destinada a ALC, alcanza a partir de 2002 una proporción equivalente a la de toda la región latinoamericana, convirtiéndolo en el principal país receptor de IED destinada a países en desarrollo.

24. Entre 2004 y 2006, ALC registra un progresivo aumento en valor absoluto de entrada de inversiones, pero acompañado de una pérdida de cuota al disminuir su participación relativa en las inversiones mundiales y en las inversiones con destino a países en desarrollo, como también se refleja en el descenso en términos del PIB al pasar de un 4% en 2004 al 3% en 2006.
25. América del Sur revela, según los datos del siguiente cuadro, un aumento sostenido captando gran parte de las IED entre 1996-2000, disminuyendo entre 2001-2003, y repuntando en 2004 con un incremento en 2005 sostenido en 2006. En 2007, América del Sur, ha registrado un fuerte crecimiento de IED, particularmente en Brasil, Chile, liderado por nuevas inversiones y expansiones (*greenfield*), más que por fusiones y adquisiciones, y principalmente por la reinversión de utilidades.
26. Mercosur, pre- y pos- Tratado de Asunción (1991), evidencian un fuerte incremento de entradas de IED a partir del acuerdo regional que alcanza al 520% para descender fuertemente en 2001 manteniendo una tendencia decreciente hasta llegar en 2003 al nivel del 50% del registrado en 2001, revirtiéndose la tendencia en 2004 aunque sin recuperar el nivel de 2001.
27. Las tendencias recientes muestran cambios en la distribución geográfica de la IED por el surgimiento de las economías en desarrollo como inversoras, y ya no solo receptoras, y por un crecimiento de la IED «sur-sur». La expansión de la IED de los países de América del Sur en el exterior es notable en los últimos años, marcando un cambio del modelo de internacionalización al pasar a de uno pasivo a otro activo y situarse en la senda de la inversión directa.

28. Simultáneamente, la tendencia a mayor intervención estatal o nuevas restricciones a la propiedad extranjera en sectores estratégicos se verifican en el caso de Bolivia y Venezuela.
29. La evolución de la distribución de la IED en América del Sur indica un cambio derivado de una expansión en el sector de manufacturas dado que, a partir de 2000, pasa a ocupar el segundo lugar, consistente con el escenario latinoamericano. Además, al focalizar el sector servicios es posible distinguir un máximo en el año 2000 a partir del cual inicia una tendencia decreciente.
30. No todos los países siguen igual patrón, sino que en algunos casos hay variaciones. En Argentina, el primer lugar lo ocupa el sector primario, el segundo servicios y el tercero, manufacturas mientras que en Brasil es el sector servicios el principal receptor de inversiones seguido por la industria. En Chile, al igual que en Brasil, la primera posición es la del sector servicios, pero la segunda es la del sector primario y la tercera, el industrial. Bolivia, Ecuador y Venezuela, al igual que Argentina, presentan un primer lugar para el sector primario y un segundo lugar para servicios. En cambio, Colombia y Perú tienen una distribución sectorial en igual orden que Brasil.
31. La presencia de la IED en el sector primario se relaciona directamente con la ventaja de localización por la disponibilidad de los recursos naturales y, en algunos países, de la mano de obra relativamente barata y cualificada más que con la incidencia de la fiscalidad. Las inversiones destinadas al sector manufacturero pueden estar impulsadas con ventajas de internalización, debido a la reducción de los costes de gestión de las actividades desarrolladas en diversos países gracias al progreso en tecnologías de información y comunicación. Las multinacionales en el sector servicios se han focalizado fundamentalmente al sector financiero para el cual tienen ventajas de propiedad frente a las entidades locales, en un mercado menos competitivo y cerrado al exterior.
32. La IED se radica en el sector en el que la región tiene ventajas comparativas y, por tanto, si se pretende fortalecer otros sectores como el industrial, sector no prioritario de las IED hasta el momento dado que no ocupa el primer lugar en ninguno de los

países de América del Sur, corresponderá trazar unas políticas económicas que respondan a dicho objetivo.

33. América del Sur deberá prepararse para evitar la pérdida de entradas de capital. La definición de políticas activas de inversión extranjera ha de comenzar por el reconocimiento de las ventajas competitivas actuales y potenciales. Concretamente se trata de atraer inversiones que busquen ventajas competitivas dinámicas, particularmente, en el campo tecnológico por ser el tipo de inversión con gran potencial de generación de beneficios y oportunidades, mediante políticas activas estables e integradas facilitadoras del desarrollo de mano de obra especializada, capacidad científica, capacidad de innovación y capacidad empresarial para fomentar inversiones en alta tecnología y competitividad internacional, centros de biotecnología, robótica, complejos cibernéticos que alberguen industrias del *software* y *hardware*.
34. América del Sur, como estrategia de crecimiento, y considerando a la IED como instrumento en el proceso de creación de capacidades productivas tiene margen para lograr un mayor dinamismo y asegurar la competitividad de su producción mediante un mayor esfuerzo en la incorporación de valor agregado a su especialización productiva.
35. Los países que invierten en innovación logran mejores condiciones para competir internacionalmente, generando un mayor crecimiento derivado del estrecho vínculo entre innovación, aumento de productividad y calidad del capital humano. Esta relación entre el desarrollo exportador y la innovación ha sido exitosa en varios países —Finlandia, Corea o Suecia— que basaban sus exportaciones en recursos naturales como en América del Sur y se transformaron en economías lideradas por un sector exportador de productos de alta tecnología que les ha permitido elevar el PIB per cápita en pocos años.
36. La innovación, si bien está correlacionada positivamente con los sectores intensivos en tecnología, constituye un factor importante para agregar valor también a la especialización en recursos naturales.
37. El grado de competitividad internacional, entendida como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan

el nivel de productividad de un país, está relacionado al nivel de desarrollo sostenible de un país o una región.

38. Es notable el diferencial de competitividad de la región con la economía que, según el índice de competitividad global para 2007-2008, ocupa la primera posición —Estados Unidos— entre 131 países. El 90% de los países de la región se ubica por debajo de la mediana mientras que un solo país —Chile— se mantiene entre los países del cuarto más alto del ranking global.

Como conclusiones finales, cabe destacar: 1) las integraciones regionales pueden generar efectos positivos como la creación de inversiones y también efectos negativos como la deslocalización. Esta dinámica ha dado lugar a los encadenamientos productivos distribuidos internacionalmente con lo cual las exportaciones no siempre reflejan la capacidad de producir lo que se está exportando; 2) el perfil de especialización productiva de la región admite como principal interpretación que son los sectores intensivos en tecnología en los que se presenta la desventaja comercial requiriendo de mayores esfuerzos en la promoción de capacidades tecnológicas; 3) América del Sur, como estrategia de crecimiento, tiene margen para acrecentar el dinamismo de su especialización productiva en recursos naturales reconociendo la importancia de agregar valor, sea mediante el conocimiento o la innovación que, si bien tienen una correlación positiva con sectores intensivos en tecnología, también se pueden añadir en manufacturas basadas en recursos naturales o de baja tecnología con la finalidad de diferenciar el producto sea por calidad, marca, diseño, etc.; y 4) el comercio y las inversiones directas contribuyen al crecimiento pero demandan mayores esfuerzos para incorporar tecnología, capacitar al capital humano para lo cual se hace necesario diseñar unas políticas activas e integrales que potencien las peculiaridades regionales dinamizando la estructura productiva y vislumbrando los cambios, creando un marco institucional adecuado, priorizando la innovación, la capacitación humana, aprovechando las externalidades positivas generadas por las inversiones para desarrollar nuevas actividades complementarias en materia de infraestructuras o servicios.

En síntesis, diseñar estrategias a medio y largo plazo en un esfuerzo conjunto del sector público y del sector privado para el desarrollo de dinamizadores esenciales para aumentar la productividad y mejorar la

competitividad y, de este modo, alcanzar un nivel de desarrollo sostenible para mejorar la calidad de vida de toda la sociedad.

Notas

1. En diciembre de 2006 se anunció que Bolivia formalizaba la solicitud de ser miembro pleno del Mercosur, esperando ser aceptado sin tener que salir de la CAN.

2. La CSN y la posterior UNASUR está conformada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En noviembre de 2006, se dio un paso concreto en el proceso de integración al firmar un acuerdo que elimina la exigencia de visas de turistas entre los países integrantes.

3. www.abeceb.com

4. Medido por la simple acumulación de flujos anuales (UNCTAD).

5. Paradigma OLI (*Ownership, Location, Internalization*).

6. UNCTAD: «*Investment brief 2008*» (Febrero/2008).

7. UNCTAD (2007).

8. UNCTAD (2003).

9. UNCTAD's *FDI Performance Index*.

10. www.hightechchile.com. Dentro de ese programa chileno de Plataforma para Alta Tecnología y Servicios para América Latina, se contempla un esquema de incentivos de inversión que comprende: incentivos para estudio preinversión, para el desarrollo de recursos humanos, para investigación y desarrollo, para la inversión en activos fijos, para arriendo de propiedad a largo plazo, para la ayuda de desarrollo de un plan de trabajo.

11. Fondo de cooperación Chile y Suecia: creado en 2002 por países con condiciones similares, pequeños y situados en el confín geográfico de sus respectivos continentes, con importantes recursos naturales mineros, forestales y agrícolas, con un desarrollo económico estrechamente ligado a sus recursos naturales y dependientes del comercio exterior. Este fondo tiene el objetivo fundamental de incentivar relaciones de negocios a largo plazo entre las pymes emprendedoras de ambos países, apoyando el intercambio de conocimientos. Las áreas de interés son los sectores metalmecánica, foresta/maderero, tecnologías de la información y comunicaciones, medio ambiente, energías renovables y recursos naturales, entre otros.

12. GCI: se elabora desde 2004.

Bibliografía

- CEPAL (2004), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2005), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004*, CEPAL, Santiago de Chile.
 - (2006), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005*, CEPAL, Santiago de Chile.
 - (2007), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2006*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Simonit, S. (2007), *Armonización fiscal para la integración en el Mercosur*, Documento n° 12, América Latina, CIDOB, Barcelona.
- UNCTAD (2003), *Informe sobre inversiones en el mundo*, UNCTAD, Ginebra.
- (2005), *Informe sobre inversiones en el mundo*, UNCTAD, Ginebra.
 - (2007), *Informe sobre inversiones en el mundo*, UNCTAD, Ginebra.
 - (2008a), *Informe sobre inversiones en el mundo*, UNCTAD, Ginebra.
 - (2008b), *Investment Brief 2008*, UNCTAD, Ginebra.
- World Economic Forum (2007), *Global Competitiveness Index Report*, WEF, Ginebra.

3. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal

José Antonio Sanahuja

Con el decenio de los noventa, la integración latinoamericana comenzó una nueva etapa inspirada por las estrategias del llamado «nuevo regionalismo».¹ En ese marco, se reactivaron los procesos de integración centroamericano, andino y caribeño, en crisis durante la década anterior, y se lanzó el Mercosur. En todos estos casos se optó por un nuevo modelo de integración que, en lo referido al comercio, se basó en las políticas de apertura del «regionalismo abierto», lo que permite identificar el período 1990-2005 como una etapa o ciclo coherente en la integración regional. Solo México y Chile optaron por estrategias individuales.

La crisis que ha afectado a la integración a mediados del decenio de los noventa y, en particular, a la CAN y al Mercosur, permite considerar agotado ese ciclo o etapa de la integración. Un indicador de esa crisis es el intenso debate que atraviesa la región sobre la conveniencia, la racionalidad, el contenido y objetivos de la integración económica y el regionalismo como estrategia política. Ese debate se cruza con el nuevo ciclo político inaugurado por los nuevos gobiernos de izquierda y los liderazgos regionales que, con estrategias contrapuestas, promueven una mayor autonomía de la región en el conjunto del sistema internacional y, en particular, frente a Estados Unidos. Por ello, ha dado lugar a intensas polémicas políticas e ideológicas respecto a cuestiones que afectan directamente a la integración regional, como las estrategias de desarrollo y las modalidades de inserción internacional.

Al tiempo, las opciones externas se han ampliado, con la proliferación de acuerdos de integración «sur-norte» con Estados Unidos y la UE, y la mayor importancia de los países emergentes de Asia, que se han con-

vertido en los mercados de exportación más dinámicos para la región, en particular en cuanto a los productos primarios.

Como resultado, se observan cambios tanto en las estrategias como en las cartografías del regionalismo y la integración latinoamericana. Emerge así una agenda que da más peso a las dimensiones sociales, políticas y de seguridad, y a políticas comunes en campos como la energía o la infraestructura, frente al énfasis en la liberalización comercial del «regionalismo abierto».

En ese marco, hay países que parecen perder interés en la integración económica regional o subregional, en particular si esta se basa en modelos más exigentes en cuanto a normas y disciplinas comunes —unión aduanera, mercado interior, etc.—, y optan por estrategias radiales, más abiertas y flexibles, de *hub and spoke*, basadas en una «red» de acuerdos de libre comercio, tanto «sur-sur» como «sur-norte», que además de dirigirse a los mercados tradicionales de Estados Unidos y Europa, tratan de fortalecer los vínculos con los mercados asiáticos. Simultáneamente, en una aparente paradoja, han surgido nuevas propuestas, que pueden ser caracterizadas como «posliberales», como la UNASUR, y la propuesta venezolana de ALBA. Con UNASUR, en particular, el regionalismo latinoamericano se está redefiniendo en clave suramericana, frente a las tradicionales referencias simbólicas latinoamericanas, que abarcaban toda la región, o los actuales marcos subregionales centroamericano, andino, y del Cono Sur. Como construcción política, «Suramérica» se presenta como el nuevo marco de referencia regional tanto a efectos de las relaciones regionales, y con el resto del mundo.

El propósito de este capítulo es examinar los antecedentes, características y naturaleza del regionalismo «posliberal», y sus concreciones institucionales más importantes, ALBA y UNASUR. Se describirá el origen y desarrollo de ambas propuestas, y a partir de ello, se examinará el potencial y dificultades que enfrentan para articular un espacio económico y político regional suramericano prestando atención, sobre todo a sus dimensiones políticas y de seguridad. Finalmente, se abordará el papel de Brasil y su liderazgo en ese proceso.

Antecedentes: los límites y alcance del regionalismo abierto

Desde 1990, el regionalismo se ha configurado como una de las dinámicas más importantes del sistema internacional. Se basa en acuerdos de integración económica regional o subregional, pero también se extiende a la coordinación y concertación de políticas en campos no económicos, incluidas las políticas exteriores. Este «nuevo regionalismo» responde en gran medida al nuevo escenario definido por el fin de la guerra fría y los procesos de globalización, en el que se presenta como una estrategia para mejorar la inserción internacional en un mundo «triádico», crecientemente regionalizado y globalizado en torno a tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, y Asia Oriental).² El «nuevo regionalismo», en una aparente paradoja, pretende crear capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos, de gobernanza y de seguridad internos y externos que generan la globalización y la regionalización, pero al mismo tiempo contribuye a profundizar ambos procesos, al estar basado en las políticas de liberalización económica intrarregional con una baja protección externa del denominado «regionalismo objeto».

En este marco desde 1990, América Latina definió un «mapa» de la integración que ha permanecido invariable durante más de quince años. Ese mapa expresaba distintas estrategias: México optó por el pragmatismo para dar estabilidad a la integración de facto que ya existía entre ese país y su principal mercado, Estados Unidos, a través del TLCAN, primer acuerdo «sur-norte», que complementaría después con otros acuerdos. En el caso de Chile, ya se había consolidado la estrategia de apertura unilateral adoptada por el gobierno militar, y posteriormente se promovió un número apreciable de acuerdos bilaterales, incluyendo, como México, a Estados Unidos y la UE. Pero la mayoría optó por estrategias regionalistas partiendo de la cercanía geográfica, la historia, la proximidad socio-cultural, o de intereses comunes generados por las interdependencias regionales: se estableció el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a partir del viejo Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Pacto Andino fue reactivado y redefinido como CAN, y se estableció el Mercosur como nuevo marco de integración.

No cabe duda de que estos grupos han experimentado importantes avances, tanto en lo referido a los intercambios comerciales, la inversión extranjera, y otras interdependencias económicas, como en el plano institucional y de coordinación de políticas. Sin embargo, se ha extendido la

percepción de que la integración latinoamericana, y en particular la CAN y el Mercosur, se encuentra «estancada» o «en crisis». A ello ha contribuido la situación del Mercosur, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando como resultado de la primacía de intereses domésticos, las convulsiones financieras que han afectado a la subregión, y las dudas crecientes sobre la rigidez de ese modelo y sobre el liderazgo y el verdadero interés de Brasil en el proceso. Al escepticismo también contribuye la crisis de la CAN, con una estructura institucional desacreditada por su escasa eficacia, compromisos políticos que se incumplen, y la fractura creciente que existe entre los países que, en proceso de «refundación» de sus estructuras, plantean modelos de integración de impronta «bolivariana». O abandonan ese grupo, como ha ocurrido con Venezuela, y aquellos que, como Perú o Colombia, apuestan por una estrategia «radial» (*hub and spoke*) de acuerdos de libre comercio con terceros. Tanto en el Mercosur como en la CAN, inciden las ofertas de negociación de actores externos, como Estados Unidos y la UE, que están poniendo a prueba la cohesión interna de estos grupos.

A la hora de explicar la crisis de la integración regional, gozan de cierta popularidad los argumentos del «socio renuente», aludiendo a los países que, en cada grupo, definen el «mínimo común denominador» o incumplen los compromisos de integración; al «disgregador externo», en referencia a Estados Unidos y sus tratados bilaterales de libre comercio; o al «agente desestabilizador», en referencia al gobierno de Venezuela. Más allá de que sean o no ciertos, la crisis de la integración parece responder a causas más complejas y profundas enraizadas en los procesos económicos y políticos, en las instituciones, las opciones externas, y las visiones en disputa, que a su vez surgen de las discrepancias ideológicas que están atravesando la región.

Hay que mencionar, en particular, el agotamiento del «regionalismo abierto» como estrategia de integración. En realidad, se trataba de un modelo muy exigente que no se limitaba a la mera liberalización comercial y abarcaba políticas comunes en distintos ámbitos, incluyendo la convergencia macroeconómica, el tratamiento de las asimetrías, y aquellas que contribuyen a promover «efectos dinámicos» en cuanto a la transformación productiva y la mejora de la competitividad internacional. También supondría la creación de un marco institucional y normativo eficaz, fuera intergubernamental o supranacional (CEPAL, 1994; Burki *et al.*, 1998; BID, 2002).

Un examen de los distintos procesos subregionales revela que en realidad la estrategia del «regionalismo abierto» se ha aplicado, en primer lugar, de forma parcial y selectiva (Sanahuja, 2007). En particular, se ha puesto más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la «integración negativa», es decir, la liberalización comercial intragrupo, que en la «integración positiva», centrada en las políticas comunes y la construcción de instituciones. Además, en cuanto a la «integración negativa», el resultado ha sido desigual: se ha logrado eliminar los aranceles y otras medidas «visibles» a la libre circulación, pero persisten barreras no arancelarias y de otra índole tanto en bienes como en servicios. La evolución del comercio intrarregional pone de manifiesto los logros y limitaciones del regionalismo abierto: este creció de manera significativa tanto en términos absolutos como relativos hasta la crisis de 1998, y a partir de ese momento, con algunas oscilaciones, la tendencia general ha sido la de un menor crecimiento de los flujos totales del comercio intrarregional, y un visible descenso en cuanto a la proporción sobre el comercio total, con la única excepción del caso centroamericano. Estos desiguales resultados tienen relevancia en términos de desarrollo, pues en los mercados intra e interregionales la mayor parte de las exportaciones son manufacturas con mayor valor agregado, tiene más peso el comercio intraindustrial, generando cadenas productivas, y las pequeñas y medianas empresas, mientras que el crecimiento de las exportaciones al exterior, y en particular a Asia, se basan en una «cesta» exportadora tradicional de productos primarios.

Todo ello sería consecuencia de factores como consecuencia del patrón exportador de la región, aún muy basado en productos primarios, que la fuerte demanda asiática está alentando aún más; la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas; el menor peso del comercio intrafirma e intraindustrial; los elevados costes de transacción que suponen las barreras no arancelarias; la inestabilidad macroeconómica y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis; y los altos costes de transporte que supone la precariedad de la infraestructura física.³

Como ha señalado Fritz Scharpf (1999: 59) para el caso europeo, los avances en la integración negativa pueden ser sustanciales si existe supranacionalidad, lo que no ha sido el caso. La opción intergubernamental explica también las dificultades en la agenda de la «integración positiva». A menudo, se ha considerado a la liberalización comercial, sea intragrupo o respecto al exterior, como un sustituto de la política de de-

sarrollo. No se ha explotado el potencial de la integración en campos como la infraestructura física, las políticas de ciencia y tecnología, innovación y desarrollo productivo, desarrollo regional o energía.

El agotamiento del regionalismo abierto, en suma, tiene una dimensión institucional. Con el intergubernamentalismo se ha conformado un «regionalismo ligero». En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes, a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo. Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad.

Ello también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que estos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La «doble crisis» del Mercosur, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustraría estos problemas. Paradójicamente, al mismo tiempo que se ha adoptado medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos regionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos estableciendo metas aún más ambiciosas, lo que genera incertidumbre, y daña la credibilidad de los grupos regionales ante terceros (CEPAL, 2002: 99).

Pero la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones regionales es más un síntoma que una causa: se relaciona con el mercado nacionalismo y la concepción «westfaliana» o tradicional de la soberanía que caracteriza a la cultura política latinoamericana. Esa concepción recorre toda la región, y se explica por la necesidad de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza, como ocurre en el Mercosur. Así, los países pequeños y medianos se escudan en el principio de soberanía y el poder de veto ante Brasil, y el coloso regional también recurre a este argumento para no aceptar que los más pequeños puedan reducir su margen de autonomía. Las historia de las relaciones de vecindad, no siempre armoniosa, indica que esa es una posición prudente, aunque podría ale-

garse que un sistema decisorio supranacional basado en una cuidadosa ponderación de voto podría satisfacer esas preocupaciones y, al tiempo, asegurar mayor eficacia. Hay que señalar, no obstante, que a menudo las actitudes nacionalistas contrarias a la integración han sido una coartada ideológica para justificar el rechazo de las élites nacionales a las instituciones internacionales y a sus lógicas tecnocráticas, que pudieran limitar su influencia en los gobiernos, o legislar en contra de intereses particulares. Aunque la liberalización y la existencia de normas imperativas es vista con desconfianza por grupos empresariales «rentistas» u oligopólicos, el rechazo a la liberalización o a las normas comunes también han estado presentes en sectores sindicales o campesinos, en cada caso con los acentos y matices propios de cada uno de ellos.

Ello ha dado origen a entramados institucionales en los que a menudo la forma prevalece sobre la función. El caso de los parlamentos regionales es el más visible, dado que se han constituido sin otorgarles competencias reales en el proceso de formación de normas, de toma de decisiones, o de control político. A la postre, todo parece depender de los jefes de gobierno. En las cancillerías latinoamericanas se dice a menudo «no queremos una burocracia como la de Bruselas», pero la experiencia parece indicar que hay algo peor: no tenerla; o tener algo parecido a esa burocracia, y no otorgarle ni las competencias, ni los recursos necesarios para actuar eficazmente. En cualquier caso, la referencia a «Bruselas» permite recordar que la eficacia de las normas comunitarias y de las políticas comunes depende, en gran medida, de las instituciones nacionales. Por ello, incluso contando con un derecho común y con instituciones regionales efectivas, la debilidad institucional y los problemas de gobernabilidad seguirían siendo un importante obstáculo en la construcción de bloques regionales viables.

Finalmente, el examen de los instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia. También se ha de considerar la reducida legitimidad y «calidad» democrática de procesos y marcos intergubernamentales dominados por el presidencialismo. A ello hay que sumarle la debilidad, o ausencia, de participación de la sociedad civil y de la «dimensión ciudadana» de la integración (Serbín, 2007).

Un último factor por reseñar es la ampliación de las opciones extrarregionales y los dilemas que ello comporta para las estrategias internacionales de la región. A diferencia de lo ocurrido en los años noventa, América Latina se ve confrontada con un mundo de opciones múltiples y

mayor incertidumbre (Peña, 2005: 152). Se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, en particular en acuerdos «sur-norte», en una estrategia que trata de reducir el riesgo y la incertidumbre en cuanto al acceso a mercados externos. Este «regionalismo disperso» debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización, ya que supone compromisos extrarregionales que en ocasiones son contradictorios. El *spaghetti bowl* resultante, según la conocida expresión de Jagdish Baghwatti, hace aún más perentoria la convergencia de normas entre distintos grupos, en especial en el proceso de conformación de Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA).

Aunque la crisis de la integración latinoamericana es anterior y distinta a los acuerdos «sur-norte», la proliferación de estos últimos desde 2000 ha contribuido a agravarla. A la larga los acuerdos «sur-norte» y la integración «sur-sur», en su forma actual, son incompatibles, y ello plantea un dilema básico: si se opta por los acuerdos comerciales con los países más avanzados como marco básico para su inserción internacional, será necesario dar un nuevo contenido y enfoque a la integración regional, o esta se tornará irrelevante (Durán y Maldonado, 2005).

En cuanto a la integración regional, la opción por un modelo de «integración profunda» «sur-norte» plantea dilemas difíciles de soslayar. Pueden generar efectos discriminatorios con relación a los socios regionales, erosionando los incentivos económicos de esta. Además, la cobertura de estos acuerdos es más amplia, y las normas y los procedimientos de solución de disputas más imperativos, por lo que las normas regionales pueden tornarse irrelevantes. Esto, sin embargo, no significa que la integración deje de tener importancia. A corto plazo, los distintos grupos regionales habrán de adaptar y armonizar sus normas con relación a estos acuerdos, lo que también puede facilitar su convergencia (Rosales, 2008: 33-66); y por otra parte, puede promover un desplazamiento de la integración hacia la agenda de la integración «positiva», y la promoción de políticas comunes en materia de comunicaciones, energía, ciencia y tecnología, y apoyo a la competitividad y la transformación productiva.

¿Un regionalismo «posliberal»? La redefinición de la integración en América Latina

Como se ha indicado, la crisis de la integración regional y del modelo del «regionalismo abierto» coincide con una nueva oleada de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración. Aun teniendo enfoques distintos, y en ocasiones contradictorios, estas propuestas se caracterizarían por:

- a) La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
- b) El retorno de la «agenda de desarrollo», en el marco de las agendas económicas del «pos-Consenso de Washington», con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c) Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d) Un énfasis mayor en la agenda «positiva» de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación «sur-sur», o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
- e) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- f) Mayor preocupación por los «cuellos de botella» y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.
- g) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.

- h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.

En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del Consenso de Washington, que algunos líderes de la región identifican expresamente con el «regionalismo abierto» y con grupos como el Mercosur y la CAN, considerados «neoliberales». En la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos, que se han traducido en un debilitamiento del Estado y de la capacidad de las políticas estatales para promover el desarrollo, han sido impuestos desde el exterior a través de instituciones como el BM o el FMI, y la integración regional existente es expresión clara de ese proceso. Esa visión de la globalización, marcadamente negativa, reclama una estrategia defensiva basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz. La integración regional, en parte, se redefine como estrategia al servicio de ese «Estado desarrollista», y no como instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso partiendo de una visión más equilibrada de un proceso, la globalización, que no se reduce a la lectura antineoliberal vigente en la región. Ello ha alentado discursos y políticas neonacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía en algunos países latinoamericanos. Como se señaló, las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neonacionalismo que caracteriza al nuevo ciclo político plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos, y esos dilemas ya se observan en las nuevas propuestas de integración que recorren la región (Christensen, 2007).

Estos elementos, aunque característicos del momento político que viven muchos países de América Latina, guardan relación o expresan tendencias más amplias. En otras regiones y países, el «retorno al Estado» también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización y sus consecuencias negativas, como la crisis económica de 2008-2009. En ese contexto, la integración se redefine en términos de soberanía nacional, y/o como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes. En la UE, las vicisitudes del Tratado de Lisboa, que finalmente entró en vigor el 1 de noviembre de 2009, y el rechazo popular

a la profundización de la integración reúne a sectores que la consideran un instrumento de la globalización neoliberal, tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político. El «nacionalismo energético», a menudo justificado por preocupaciones de seguridad, se encuentra hoy presente en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, aunque los acentos y matices puedan ser distintos. El retorno del Estado y de una mayor confianza en sus capacidades reguladoras se extiende conforme se acumulan los «fallos de mercado» a escala global, siendo la crisis financiera iniciada a mediados de 2007 la última y una de las más graves manifestaciones de dichos «fallos».

En la particular realidad de América Latina, todos estos elementos han contribuido a la aparición de distintas propuestas que podrían caracterizarse como «posliberales» por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto (Chacón, 2004; Motta y Ríos, 2007). Serían, en particular, la ALBA y la UNASUR. Como se indicará, ambas expresan una determinada lectura del regionalismo, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término. Dado que estas propuestas coexisten con los acuerdos «sur-norte», y el decantamiento de algunos países hacia estrategias radiales (*hub and spoke*) de inserción internacional, no puede hablarse aún de una nueva etapa de la integración regional, como la que se dio a partir de 1990 bajo los parámetros del «regionalismo abierto». A lo sumo, el momento actual podría ser caracterizado como un período de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos. En todo caso, tan solo cabe señalar como tendencias claras la articulación, por un lado, de un espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos, basada en TLC y en iniciativas como el Plan Puebla Panamá. Esta se extendería hacia algunos países suramericanos que también tratan de fortalecer sus relaciones con Asia. Por otro lado, aparecería un área suramericana, liderada por Brasil, que se enfrenta a serios obstáculos debido a las limitaciones de ese liderazgo, a la rigidez de su base económica, el Mercosur, para permitir estrategias individuales más orientadas hacia Asia, y a las dificultades que plantea la ALBA, el proyecto más ideologizado (Fairlie, 2007; Valladão, 2007; Tussie, 2008).

La ALBA y el TCP: los proyectos «bolivarianos» de integración

Fundamentos políticos e ideológicos de la ALBA

En los primeros años de presidencia de Hugo Chávez, la política exterior venezolana estuvo marcada por cierto continuismo en lo referido al apoyo a la integración regional, en el marco de la CAN, y a la búsqueda de mayor autonomía en la política exterior. Esta política, sin embargo, se torna más proactiva e ideologizada a partir del triunfo del presidente Chávez en el referéndum revocatorio de 2004, un acontecimiento que, en ese como en otros ámbitos, supone un punto de inflexión ideológico y político en su gobierno (Romero, 2006; González, 2007). La formulación de un «nuevo mapa estratégico» en noviembre de ese año, y la deriva hacia el «socialismo del siglo XXI» conducen a una nueva matriz de política exterior de fuerte impronta presidencial, que además va desarrollarse en el contexto favorable del ciclo alcista de los precios del petróleo. Esa política pretende promover un sistema multipolar y, con ello, establecer contrapesos a la pretensión del Gobierno de Estados Unidos de establecer un sistema internacional hegemónico. En ese marco, también se planteó como objetivo estratégico establecer un proyecto alternativo de integración, que en diciembre de 2004 se plasmaría en la creación de ALBA, y desarrollar una estrategia petrolera basada en Petrocaribe y Petroamérica (Presidencia de la República, 2004).⁴

De una manera sintética, el proyecto bolivariano de política exterior pretende, en primer lugar, construir una «nueva geopolítica internacional», basada en un «mundo multipolar» frente a Estados Unidos. En segundo lugar, con relación al objetivo anterior, se pretende construir un «bloque de poder suramericano» basado en el principio de soberanía, capaz de entablar relaciones «sur-sur» con África y Asia.⁵ A ese propósito servirá hacer de Venezuela «una potencia energética mundial» y articular iniciativas de integración de la energía con otros países de la región. Para crear ese «bloque de poder», y este es el tercer eje, se pretende promover una «integración alternativa» que trascienda la concepción «neoliberal» o «mercantil» de la integración, funcional a los intereses de las burguesías nacionales y las empresas transnacionales. Esa integración alternativa promoverá el «comercio justo» eliminando las asimetrías y buscando el equilibrio de las partes; y estará basada en los principios de

cooperación, complementariedad, solidaridad y reciprocidad, así como en el respeto de la soberanía de cada país. En particular, el Plan de Desarrollo 2007-2013 especifica que para ello se impulsará la construcción de un «nuevo Mercosur», el impulso «selectivo» de la ALBA a partir del «eje» Venezuela-Cuba-Bolivia, y la autonomía financiera, mediante un «sistema financiero del sur». En textos posteriores se precisa esta estrategia, identificando tres vectores de integración en ALC: la «visión convencional», basada en la convergencia del Mercosur y la CAN conforme a las reglas del mercado; los países «opuestos a la integración», firmantes del TLC con Estados Unidos; y la «propuesta alternativa» de la ALBA, que aspira a «trascender» el Mercosur y la CAN. Finalmente, el proyecto bolivariano busca promover la «Diplomacia de los Pueblos» aludiendo a la incorporación de los movimientos sociales a la integración, como complemento, más que como sustituto de la diplomacia tradicional.

La propuesta bolivariana, sin embargo, es ambigua en lo que se refiere al modelo de integración económica que se persigue. El rechazo a la apertura comercial intragrupo por ser considerada «neoliberal», deja sin contenido real a esa propuesta. En algunos textos oficiales se alude al neoestructuralismo de la CEPAL (Instituto Pedro Gual, 2007: 8, 22), pero ello oscurece más que aclara esta cuestión. Precisamente en ese enfoque se basaron las estrategias que, al menos en sus objetivos, se plasmaron en el Mercosur y la CAN, y ese enfoque parece ser el fundamento de la estrategia de Brasil hacia UNASUR (Burgess, 2007: 1348). Sin embargo, la propuesta bolivariana tiene una posición igualmente ambivalente hacia esos grupos, pues los cuestiona, pero no llega a rechazarlos. En su propia retórica, pretende «trascenderlos». La práctica de la ALBA no resuelve este interrogante. A la hora de suprimir o reducir aranceles en el seno de la ALBA o el TCP, sus miembros, incluyendo Venezuela, han respetado las obligaciones contraídas en sus respectivos acuerdos regionales, como la CAN, la Comunidad del Caribe (Caricom) o el Mercosur, al que Venezuela se ha adherido. Pese a su retórica integracionista, en realidad la ALBA es sobre todo un proyecto político y una estrategia de cooperación «sur-sur» que ni pretende, ni logra, integrar el espacio económico de sus miembros.

¿Integración o cooperación «sur-sur»? La ALBA y sus instrumentos

Concreción inmediata del proyecto bolivariano es la ALBA, surgida como alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y desde 2009 redefinida como Alianza Bolivariana de los Pueblos de América. Sus orígenes se encuentran en las declaraciones del Presidente Chávez en la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, en diciembre de 2001, pero su lanzamiento definitivo tiene lugar, como se indicó, en el marco de la «nueva etapa» de la política exterior venezolana iniciada en 2004. La I Cumbre de la ALBA, el 14 de diciembre de 2004, dio origen a esta iniciativa con la participación de Cuba y Venezuela. En abril de 2006 se sumó Bolivia; en enero de 2007, Nicaragua; en enero de 2008, Dominica; en agosto de ese mismo año, Honduras, y en junio de 2009, Ecuador.

La ALBA es, en primer lugar, el resultado de una «diplomacia de cumbres» de alto perfil político y mediático, y pese a su retórica integracionista, constituye, sobre todo, un marco de cooperación «sur-sur» basado en la afinidad ideológica, más que en una complementariedad económica que no sería imaginable sin el petróleo venezolano (Correa, 2005; Altmann, 2007). De hecho, en el proceso de cumbres se observa que la agenda política ha ido adquiriendo mayor relevancia y los países miembros, particularmente Cuba y Venezuela, han empezado a introducir cuestiones de política exterior ajenas a la agenda de cooperación económica, como el conflicto de Colombia, o la propuesta de 2008 de constituir una alianza defensiva. Como se indicó, en materia comercial se ha recurrido antes a mecanismos de trueque y de compensación, que no requieren divisas, si bien la ALBA también ha propiciado la reducción de aranceles. Se pueden intensificar seis ejes en dicha cooperación (Oliva, 2007; Xalma, 2007): 1) el energético, basado sobre todo en Petrocaribe y en otros acuerdos bilaterales; 2) el social, que sostienen, sobre todo, los médicos cubanos en Venezuela, a través de la Misión Barrio Adentro, y en Bolivia, así como la Operación Milagro, con más de 700.000 operaciones oftalmológicas a pacientes de distintos países, miembros o no de la ALBA, entre 2004 y 2008. A ello se le suman iniciativas de alfabetización y cooperación cultural y deportiva; 3) el económico, que promueve la complementación económica a través del comercio de compensación, la creación de empresas mixtas y «empresas grannacionales»; 4) las infraestructuras, en particular entre Cuba y Venezuela, ligado al eje energético; 5) el eje de co-

municaciones, a través de TeleSur y el cable submarino Cuba-Venezuela; y 6) el financiero, con el Fondo ALBA y el Banco de la ALBA.

Elemento clave del proceso ha sido el acceso en términos preferenciales al petróleo venezolano, a través del acuerdo bilateral Cuba-Venezuela, de Petrocaribe, creado en junio de 2005 y parte del proceso de la ALBA,⁶ y del importante Tratado Energético de la ALBA, adoptado en la V Cumbre de la ALBA (29 de abril de 2007, Barquisimeto, Venezuela). A estos acuerdos se le suman iniciativas bilaterales con Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay, en la perspectiva de la constitución de Petroamérica, a la fecha más una aspiración que una realidad. Es importante observar que la mayor parte de los 14 países del Caribe que son parte de Petrocaribe no lo son de la ALBA, debido al fuerte sesgo ideológico y antiestadounidense de este último proyecto, con el que muy pocos gobiernos del Caribe están dispuestos a comprometerse (Sepúlveda, 2009a: 75). De hecho, la «diplomacia petrolera» de Venezuela no ha logrado alinear a los países de la región en una plataforma anti-ALCA, ni despejar las suspicacias suscitadas por lo que desde el Caribe se percibe como una posición hegemónica de Venezuela, que es anterior a Chávez pero que este ha revestido de ideología y de retórica «bolivariana». Resulta evidente que para los beneficiarios de Petrocaribe ser parte de este Acuerdo no supone sumarse a la ALBA o, en el caso de Nicaragua, abandonar el Tratado de Libre Comercio Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR).

Adoptado por iniciativa del gobierno de Evo Morales, el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), que integra a Bolivia, Cuba y Venezuela, constituye un conjunto de acuerdos de comercio compensado basado en las ventajas comparativas de cada economía. Salvo en el caso de Cuba, el único país que puede hacerlo al no ser parte de ningún grupo regional, no se prevé la eliminación de aranceles, puesto que ello supondría un incumplimiento de las obligaciones de Bolivia con la CAN, y de Venezuela tras su adhesión al Mercosur. Respecto a los intercambios entre los tres países, son solo el 13% de sus exportaciones totales a ALC, y menos del 1% de sus exportaciones agregadas. Aunque puedan aumentar, su potencial es pequeño. Su significado es mayor en el ámbito social y político, como símbolo de oposición a los TLC (CEPAL, 2007: 109; Fritz, 2007). Por otra parte, con este modelo es difícil promover la transformación productiva y las mejoras de eficiencia y competitividad que la región requiere.

La iniciativa más reciente es el Banco de la ALBA (BA). El mandato para su creación emana de la V Cumbre (Barquisimeto, abril de 2007). En junio de 2007 el I Consejo de Ministros de la ALBA aprobó un Memorando de Entendimiento respecto a su diseño, y su Acta de Constitución fue aprobada en la VI Cumbre (Caracas, enero de 2008), en la que se acordó que en un plazo de 60 días debería estar redactado su Convenio Constitutivo. El BA comenzará a operar en el segundo trimestre de 2009 con un capital autorizado de 2.000 millones de dólares y un capital desembolsado de unos 1.000 millones. En junio de 2009, el presidente Chávez propuso fusionar el Fondo Petrocaribe con el BA para incrementar la capacidad de crédito de este último. Sus objetivos serán prestar apoyo a las transacciones intra y extra-ALBA, respaldar a las empresas «grannacionales», y llevar a cabo proyectos de desarrollo, todo ello a través de créditos a tasas que aseguren la sostenibilidad de la institución y su solvencia crediticia, lo que, en principio, parece excluir la financiación concesional. El BA será dirigido por un Consejo de Ministros y un Directorio Ejecutivo con una presidencia rotatoria. Conforme a los principios de la ALBA, cada Estado dispondrá del mismo poder de voto, si bien las aportaciones al capital serán de carácter progresivo, en función de las posibilidades de cada miembro. Con todo ello, el diseño institucional del BA sería análogo al de otros bancos regionales, excepto en lo referido a las aportaciones al capital y el poder de voto, y su elevado perfil político.

UNASUR y la integración suramericana: potencial y dificultades

Los orígenes de UNASUR y el proyecto suramericano de Brasil

UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que parte de la presunción de que México y Centroamérica estarán cada vez más vinculados a Estados Unidos. El propio proyecto de UNASUR es funcional a ello, pues al redefinir el regionalismo en clave suramericana y no latinoamericana, se deja a un lado a México, único competidor potencial de Brasil, dejando a este último como líder «natural» de la región. A ello ha contribuido la ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales como resultado de la debilidad de la

política exterior del sexenio de Vicente Fox, y de su marcada orientación hacia Estados Unidos.

Ahora bien, sería incorrecto atribuir la iniciativa de UNASUR al actual Gobierno el presidente Lula da Silva. Este proyecto, que debe mucho a Itamaraty, responde a estrategias a largo plazo de Brasil. Aparece por primera vez con la propuesta de 1993 de un ALCSA. Esa propuesta de libre comercio, sin embargo, avanzó con dificultades y se fue concretando en una «red» de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la ALADI.⁷ Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Suramericana (Brasilia 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). En esa cumbre se trató de incorporar al proceso a Guyana y Surinam, impulsar la convergencia entre la CAN y el Mercosur hacia el ALCSA —definida en esa cumbre como la futura «espina dorsal» de América del Sur—, y sobre todo dar respaldo político a la IIRSA, que se aborda en otro capítulo de este volumen. Esos objetivos se reiteraron con motivo de la II Cumbre Suramericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador) el 26 y 27 de julio de 2002.

UNASUR: convergencia y divergencias en torno a la integración suramericana

El nacimiento de UNASUR como «Comunidad Suramericana de Naciones» se produce en la III Cumbre Suramericana realizada en Cuzco (Perú) el 8 de diciembre de 2004. En esa Cumbre el proyecto adquiere una clara vocación política, inspirada en la UE, y, al igual que esta última, se basa en una identidad común y en valores compartidos. En concreto, la CSN se constituiría a partir de tres pilares. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Suramérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo componente es la convergencia de la CAN, el Mercosur y Chile, Guyana y Surinam en ALCSA. El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Suramérica, en el marco de la IIRSA. A ello se le sumó el compromiso de intensificar la cooperación una «cesta» amplia de materias, y alentar la participación del empresario y la sociedad civil. Como se indicará más adelante, esta agenda se

amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales, y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del «Banco del Sur». ⁸

En la creación de la CSN/UNASUR convergen intereses de todos los miembros, que en muchos casos se percibían como intereses comunes o que, al menos, se podrían lograr mejor a través de un marco regional (Cardona, 2005). Además de ser el espacio para su liderazgo político regional —de ahí su creciente dimensión política y de seguridad—, la CSN/UNASUR puede dar a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía y, en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su posicionamiento internacional. De esa manera, UNASUR respondería a los distintos intereses económicos en pugna en el proceso de definición de la política exterior y las opciones internacionales de Brasil, pero sin tomar partido por ninguno de ellos: desde los sectores agroindustriales y agroexportadores interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos; los industriales paulistas de la Federación de Industrias del estado de São Paulo (Fiesp), y de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), incluyendo algunas «multilatinas» brasileñas, para la que el mercado regional y cierto grado de protección siguen siendo relevantes, y los sectores de tecnología punta, a los que representaría Embraer, que tienen una estrategia global y están interesados en los mercados de los países avanzados (Giacalone, 2006).

Respecto a los otros países, para Chile, UNASUR puede ser un marco para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia y Argentina, resolver sus problemas de seguridad energética y de acceso al gas suramericano sorteando su difícil relación con Bolivia, al «regionalizar» esta cuestión, y facilitar el acceso de sus exportaciones al mercado suramericano sin someterse a las disciplinas del Mercosur. Para Bolivia, UNASUR puede proporcionar un mercado estable para sus exportaciones de gas, un respaldo regional al proyecto político de cambios del Gobierno de Morales, que contribuya a la estabilidad, y facilitar el acceso a los puertos del Pacífico atenuando la conflictividad inherente a esta cuestión a través de una relación bilateral con Chile. Perú vería reforzado su papel como «puerta» al Pacífico y su estrategia de inserción internacional «radial» (*hub and spoke*) orientada hacia los países asiáticos, y la integración energética a través de UNASUR crearía un importante mercado para las exportaciones de gas de los campos de Camisea. Con UNASUR, Co-

lombia podría diversificar sus relaciones exteriores, muy dependientes de Estados Unidos, y reconducir a través de un marco regional la compleja relación bilateral con Venezuela. Este último país considera UNASUR como una oportunidad para desarrollar su estrategia energética hacia Suramérica, y promover el proyecto de integración «bolivariano» del presidente Chávez. Otros actores regionales, como Ecuador, Uruguay o Paraguay, también mejorarían su inserción internacional a través de este grupo. Finalmente, UNASUR puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática —como ya hizo el Mercosur con relación a alguno de sus miembros—, proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración y convierte la identidad suramericana en un activo para ese objetivo.

En cuanto a la proyección externa, la CSN logró ya algunos resultados. Se celebró una cumbre con los países árabes y una cumbre CSN-Unión Africana. La I Cumbre América del Sur-países árabes (Brasilia, 10-11 de mayo de 2005) reunió a la CSN con representantes de 22 países miembros de la Liga Árabe más Palestina. Esta cumbre, que respondió a una iniciativa brasileña, se convocó con un doble objetivo: ampliar la proyección internacional de Suramérica, en el marco de una visión multipolar del sistema internacional, y abrir nuevos mercados. Para ello se celebró una reunión empresarial paralela. Las declaraciones de apoyo a Palestina, no obstante, causaron fricciones con Israel y con Estados Unidos, y algunos gobiernos árabes no asistieron debido a las presiones de Washington. La Cumbre CSN-Unión Africana, celebrada el 30 de noviembre de 2006 en Abuja, Nigeria, logró acuerdos sobre la cooperación para la reforma de la ONU, y la reanudación de las negociaciones de la OMC.

Sin embargo, las expectativas existentes sobre UNASUR no suponen necesariamente que exista una visión compartida. En la Cumbre de Cuzco se optó por un diseño que, en la práctica, sumaba instituciones y marcos ya existentes, al que se añadió un débil compromiso de intensificar la coordinación concertación de políticas. Este diseño ha sido calificado, oportunamente, como de «mínimo común denominador» y revela la existencia de importantes discrepancias respecto a la naturaleza y el alcance del proyecto, que pueden condicionarlo. Por otro lado, sin personalidad jurídica ni estructura institucional, la CSN puede entenderse una expresión de la «diplomacia de cumbres» y también de la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo «ligero», de naturaleza intergubernamental.

A todo ello se le suman dificultades importantes que existen en las agendas institucional, económica y de infraestructura (Bouzas *et al.*, 2007). En materia de infraestructura, la IIRSA muestra un grado de cumplimiento relativamente bajo. La IIRSA tiene un fuerte respaldo de los países que más tienen que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay—, pero otros países son menos entusiastas, y el grado de implementación es bajo.

En segundo lugar, en tanto espacio económico, la convergencia CAN-Mercosur incorpora el valioso acervo de liberalización comercial de los quince años anteriores en y entre ambos grupos, pero el proceso para establecer el ALCSA tiene escasa cobertura, es lento, no contempla las asimetrías, y puede verse frenado debido al carácter altamente cíclico de sus flujos comerciales. Dada la proliferación de los TLC, la necesidad de acelerar y simplificar los calendarios de desgravación, y avanzar hacia la convergencia de los acuerdos, debiera ser una prioridad (CSN, 2006a; Rosales, 2008). Además, en la medida que se sustenta en la CAN y el Mercosur, las barreras comerciales de ambos grupos son «importadas» por UNASUR. La dimensión comercial, además, se ha relegado ante la falta de acuerdo entre los partícipes —de hecho, se ha obviado en el Tratado constitutivo de UNASUR, que ni siquiera menciona ambos grupos de integración—, y parece perder relevancia ante unos objetivos cuyo número y alcance se amplía en cada cumbre, en un proceso de «pérdida de foco» que anteriormente ha debilitado a otros grupos. La adopción de una «agenda prioritaria» en la I Cumbre (Brasilia, 29-30 de septiembre de 2005) y la definición de objetivos de UNASUR (13 en total) en la II Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 8-9 de diciembre de 2006) muestra que UNASUR no es un grupo comercial, y se orientará preferentemente a los campos político, social, ambiental y de seguridad.⁹

Entre las mayores dificultades que ha enfrentado UNASUR se encuentra el choque entre las visiones venezolana y brasileña sobre su naturaleza y orientación económica e institucional. Ambas coinciden en la necesidad de dar al proceso un perfil político más pronunciado, y que sea un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas. Sin embargo, difieren en los medios y las estrategias para ello. El propio presidente Chávez, con el apoyo parcial del gobierno de Bolivia, ha promovido una visión de UNASUR como «alternativa» al modelo «neoliberal» que representaría tanto la CAN como el Mercosur. Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros gobiernos, considera que el Mercosur y su asociación

con la CAN, en el marco de un «nuevo regionalismo» que supere el desacreditado «regionalismo abierto», pueden lograr esos objetivos. La pugna entre las visiones brasileña y venezolana se ha hecho visible en las cumbres presidenciales. En la I Cumbre (septiembre de 2005), el presidente Chávez se negó a aceptar el adelanto al año 2010 de los calendarios de desgravación arancelaria del ALCSA. Este y otros temas en disputa fueron pospuestos recurriendo al establecimiento de una «Comisión Estratégica de Reflexión» sobre el futuro de la CSN, cuyo informe, muy general, se presentó en la Cumbre de Cochabamba (CSN, 2006b). En esa Cumbre, el presidente de Venezuela volvió a afirmar que la CAN y el Mercosur «no sirven», pese a las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia. Finalmente, las cuestiones relevantes fueron pospuestas. Respecto a la institucionalización de UNASUR se produjo una clara «devaluación» de propuestas iniciales como la creación de una «Comisión» independiente con amplias atribuciones. Finalmente, se creó una Comisión de Altos Funcionarios de carácter intergubernamental. Esa estructura también incluiría las cumbres anuales de presidentes; las reuniones semestrales de cancilleres; reuniones ministeriales sectoriales, y la Secretaría pro t  mpore.

UNASUR: diseño institucional y evolución temprana

Pese a las dificultades, el proceso de institucionalización de UNASUR ha continuado avanzando. En la I Cumbre energética de isla Margarita (17 de abril de 2007), en la que se adoptó el nuevo nombre de Unión de Naciones Suramericanas, se decidió encomendar a los ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de un proyecto de Tratado Constitutivo que deberá ser presentado a la firma de los presidentes en la III Cumbre, prevista inicialmente para octubre de 2008. También se acordó establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y encomendar esa función a Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador, pero esta no llegó a establecerse debido a diferencias respecto a sus atribuciones.

Tras la negociación del Tratado, que se ha extendido durante un año,¹⁰ este fue aprobado el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Suramericana, celebrada en Brasília. El texto finalmente aprobado por los 12 estados miembros deja claro el carácter eminentemente político de la nueva organización.¹¹ De hecho, la CAN y el Mercosur solo aparecen

mencionados de forma genérica en el preámbulo del Tratado —un hecho que, junto a las escasas atribuciones de la Secretaría General, motivó la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo apenas tres días antes de iniciarse la Cumbre de Brasilia—, y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales.

Las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos, y se ha optado por una formulación más alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR «la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza»; y «la integración industrial y productiva». Sin alusión a las modalidades habituales de integración de mercados —zonas de libre comercio, unión aduanera—, ni a políticas comunes asociadas a la integración económica, resulta difícil caracterizar a UNASUR como un marco de integración económica, en el sentido que habitualmente se ha dado a esa expresión en América Latina, y sería más correcto caracterizar a UNASUR como una expresión del «regionalismo posliberal» que se ha tratado de exponer en estas páginas. El hecho de que, salvo una mención genérica en el preámbulo del Tratado, la CAN y el Mercosur no figuren como elementos constitutivos o como organizaciones asociadas a UNASUR, es un indicador significativo de la falta de consenso sobre su papel en la formación de un espacio económico suramericano, y augura dificultades futuras para el encaje de esos organismos y el «paraguas» político que es UNASUR (Peña, 2008a, 2009).

Lo que sí es patente la voluntad de los miembros de UNASUR de establecer una estructura de carácter permanente para promover un diálogo político permanente y estructurado, y la concertación de políticas en diversas áreas. UNASUR cuenta con personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, que en todos los casos habrán de adoptarse por consenso. Se estableció una estructura institucional conformada por los siguientes órganos:

- Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como «órgano máximo», que establecerá los lineamientos generales de UNASUR a través de reuniones ordinarias anuales, así como reuniones extraordinarias, que podrán ser convocadas por la Presidencia Pro Témpore, a petición de un Estado miembro y con el consenso de todos los miembros de UNASUR.
- Presidencia Pro Témpore del Consejo, que podrá actuar como representante de UNASUR en eventos internacionales y se ejercerá de manera sucesiva por los estados miembros, por orden alfabético y por períodos anuales. En la III Cumbre suramericana de 2008 Chile asumió esa función a través de su presidenta, Michelle Bachelet.
- Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, que es el principal órgano ejecutivo de los acuerdos del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, aprueba el programa de actividades y el presupuesto, y prepara las decisiones a adoptar por el citado Consejo. Se reúne semestralmente con carácter ordinario, y podrán convocarse reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los estados miembros.
- Consejo de Delegadas/os, integrado por representantes acreditados de cada Estado miembro, que se reunirá bimestralmente en el país que asuma la Presidencia Pro Témpore para definir la agenda, y dar seguimiento a los acuerdos adoptados.
- Secretaría General, con sede temporal en Brasilia y definitiva en Quito, que ejecuta los mandatos de los órganos de UNASUR y funciones esencialmente de apoyo a los mismos. El secretario general será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno por un período de dos años, renovable por una sola vez, y no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

El Tratado también prevé consejos ministeriales sectoriales, y un Parlamento de UNASUR, con sede en Cochabamba (Bolivia), que se regulará mediante un protocolo adicional al Tratado. El Consejo Energético Suramericano, creado en la Cumbre de isla Margarita (2007), también es parte de UNASUR. Finalmente, la propuesta inicial de creación de un Tribunal de UNASUR, planteada por Brasil, no fue aprobada.

El texto del Tratado, sin embargo, también deja claro que en última

instancia la confianza en UNASUR y en sus procesos decisorios sigue descansando en el derecho de veto, dado que se consagra la regla de la unanimidad. La centralidad otorgada al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es consistente con el marcado presidencialismo que ha caracterizado los procesos de integración y la política exterior de muchos países de la región en el actual ciclo político. Relacionado con lo anterior, el carácter eminentemente intergubernamental de esta organización lo avala la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos, y autodeterminación de los pueblos, que parecen haber sido asumidos en su formulación clásica o «westfaliana». Ese intergubernamentalismo también lo confirma la naturaleza de los acuerdos adoptados por UNASUR —decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y disposiciones del Consejo de Delegadas/os—, que solo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro. No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración «de geometría variable» (véase el artículo 13 del Tratado, a modo de «cooperación reforzada» en un área concreta por parte de algunos estados miembros).

En su corta andadura desde su creación en 2008 y hasta 2009 UNASUR ha celebrado dos cumbres extraordinarias, en Santiago de Chile (15 de septiembre de 2008) y en Costa de Sauípe, Bahía (Brasil, 16 de diciembre de 2008). La primera se convocó para dar respuesta a la grave situación que atravesaba Bolivia, confirmó el papel de UNASUR como mecanismo de gestión de crisis frente a la Organización de Estados Americanos (OEA), y por ello, el papel de UNASUR para afirmar la mayor autonomía de Suramérica frente a Estados Unidos. En la segunda cumbre se acordó la creación de dos consejos sectoriales: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), y el Consejo de Salud Suramericano (UNASUR-Salud).

En paralelo, los estados miembros han continuado las negociaciones para el establecimiento del Banco del Sur, y se ha mantenido una intensa agenda en materia de energía, que se abordan en los correspondientes capítulos de este volumen, en las que las posibilidades y realizaciones han estado por detrás de las expectativas anunciadas por UNASUR debido a las discrepancias entre los estados miembros. Hasta mediados de 2009 tampoco se había logrado un acuerdo respecto a la figura clave del Se-

cretario General, tras la renuncia prematura de Rodrigo Borja. En la Cumbre de Costa de Sauípe (Bahía, Brasil) la candidatura del ex presidente argentino, Néstor Kirchner, no logró el acuerdo unánime necesario para ser aceptada ante la oposición de Uruguay, que en aplicación de la regla del consenso que caracteriza los procesos decisorios de UNASUR, vetó esa candidatura.

Paz y seguridad: UNASUR y el Consejo Suramericano de Defensa

El marcado contenido político del «regionalismo posliberal» que expresa el proyecto suramericano de Brasil es también visible en la propuesta de creación de un «Consejo de Defensa Suramericano» (CDS), planteada por su presidente Luiz Inácio Lula da Silva el 4 de marzo de 2008. Significativamente, esa iniciativa se lanzó apenas dos días antes de la «Cumbre» del Grupo de Río que abordó la crisis diplomática causada por el ataque de tropas colombianas, tres días antes, a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el comandante de las FARC Raúl Reyes.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y eso explica que en ese momento no se precisara su alcance y contenidos. Sin embargo, esa iniciativa también se debe a factores a largo plazo. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, y en particular, de su preocupación por el control efectivo de sus 17.000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. También expresa la creciente inquietud de Brasil ante la inestabilidad de la región andina, y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región (Gratius, 2007). Por último, el CDS es parte de su estrategia global como país emergente. En el discurso en el que se planteó la iniciativa, el propio presidente Lula la vinculó a la posibilidad de que Brasil ocupe un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La iniciativa también puede ser funcional al creciente papel de Brasil en misiones internacionales de paz y a su papel como único productor y exportador relevante de armamento en América Latina, que a través de distintas iniciativas está promoviendo el desarrollo de su in-

dustria militar, y una mayor cooperación e integración de las empresas del sector en toda la región.¹²

Para ejercer ese papel el marco más adecuado para Brasil sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la OEA como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que en ambos casos otorgan a Estados Unidos una papel clave. Dado que en la mayor parte de los casos Estados Unidos es parte interesada de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción a esa pauta—, el Gobierno brasileño considera que la implicación estadounidense es más un factor de inestabilidad que de lo contrario, y Brasil se ve a sí mismo mejor posicionado para ejercer de mediador o árbitro regional. En ese contexto, la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de Estados Unidos, podría contribuir en mayor medida a su resolución por medios pacíficos. Más allá de la benévola autopercepción brasileña (Laffer, 2001), el hecho es que esa visión parece tener respaldo dentro y fuera de la región —la UE ve a Brasil como un «país-áncla» y ha reconocido este papel al proponerle una «asociación estratégica»— (Comisión Europea, 2007), y ello se suma a la creciente desconfianza que suscitan tanto la OEA como el TIAR —México se retiró de este último en 2002— y en general la política exterior de Estados Unidos del período Bush (Grattius, 2008).

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese Consejo Suramericano de Defensa no puede desvincularse de la propuesta formulada por el presidente Chávez en 2003 de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u «OTAN suramericana», o de establecer una alianza militar basada en la ALBA, que se planteó en la VI Cumbre de la ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo Suramericano de Defensa parece confirmar la estrategia seguida por este país con relación a Venezuela, «regionalizando» y «suramericanizando» las propuestas del presidente Chávez. Es decir, reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil, y promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, y limando las aristas más radicales del chavismo. Ello, además, permite lograr dos objetivos de Brasil que de otra forma serían incompatibles: por un lado, reducir paulatinamente la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y mantener relaciones cordiales con la superpotencia, al colocar a Brasil, como «país modera-

do», en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

En la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la que se adoptó el Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasil planteó formalmente la propuesta de creación del Consejo, pero la propuesta no llegó a prosperar debido a la oposición frontal de Colombia. El presidente Uribe, en particular, resaltó que las diferencias existentes entre los países suramericanos respecto a las FARC —en particular, la pretensión venezolana de otorgarles estatuto de «beligerantes»— impedían que Colombia pudiera sumarse a la nueva organización regional. Colombia, no obstante, también planteó la necesidad de preservar la OEA como el marco adecuado para abordar las crisis regionales. Uruguay también se mostró renuente al proyecto debido al papel predominante que asumiría Brasil en la seguridad regional. Por todo ello, la Cumbre decidió posponer la cuestión, dando un plazo de 90 días para alcanzar un acuerdo sobre su conformación.

Finalmente, el 19 de julio de 2008, el presidente colombiano Álvaro Uribe anunció la incorporación de su país al Consejo, tras una visita oficial del presidente Lula a Colombia con ese propósito. El compromiso brasileño de que el acuerdo o declaración que estableciera el Consejo incluiría un rechazo expreso a los grupos violentos permitió ese cambio de posición. Previamente, Brasil había actuado con ese objetivo ante Venezuela. Ya en el mes de junio el propio presidente Chávez, en un visible cambio de postura, había lanzado un llamamiento a las FARC para que abandonaran la lucha armada. Al éxito de la mediación brasileña ante Colombia y Venezuela ha contribuido los reveses sufridos por las FARC, y en particular la operación en la que fue abatido el comandante Raúl Reyes, la difusión de datos de su ordenador, ciertos o no, que mostrarían la existencia de una supuesta «conexión venezolana», y la liberación en julio de 2008 de Ingrid Betancourt y otros prisioneros de las FARC por parte del ejército colombiano.

Es a través de la Decisión del 16 de diciembre de 2008, adoptada en la Cumbre extraordinaria de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil), cuando UNASUR acuerda establecer el CDS, y se define su alcance y objetivos. A esa decisión se suma la Declaración final de la primera reunión de ministros y ministros de Defensa del CDS, celebrada en Santiago de Chile el 10 de marzo de 2009. Ambos documentos explicitan la naturaleza del CDS, que estará integrado por los ministros de Defensa de los estados

miembros de UNASUR, como órgano de diálogo político y cooperación en materia de defensa, basado en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. No es, por lo tanto, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva (Sepúlveda, 2009b). Como en el caso de UNASUR, el CDS se basa en respeto irrestricto de la soberanía, la no intervención en los asuntos internos—lo que no se considera incompatible, como ocurre en algunos países latinoamericanos, con la participación en misiones de paz de Naciones Unidas—, la autodeterminación de los pueblos, y la inviolabilidad de la integridad territorial del Estado.

En concreto, como objetivos generales se establece que el CDS debe consolidar Suramérica como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva; construir una «identidad» suramericana en materia de defensa, aunque esta ha de tomar en cuenta las características subregionales y nacionales de sus miembros; generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa; impulsar la subordinación de los militares a la autoridad civil; e impulsar la defensa soberana de los recursos naturales. A ello se le suma el rechazo a la presencia de «grupos armados al margen de la ley», una fórmula ambigua que evita mencionar el terrorismo para así dar satisfacción a distintos países miembros del CDS.

Como objetivos específicos se plantean, entre otros, identificar los riesgos y amenazas que puedan afectar la paz, para lo que se constituirá un mecanismo de información, consulta y evaluación inmediata; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza; promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, el entrenamiento conjunto y la cooperación académica de los centros de estudios de defensa. También se pretende compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como el desminado, la actuación frente a los desastres, las operaciones de paz de Naciones Unidas, los procesos de modernización defensa y promover la incorporación de la perspectiva de género a la defensa.

La Declaración de Santiago de Chile de marzo de 2009, junto con el Plan de Acción 2009-2010, elaborado por los viceministros de Defensa, contempla para ese período algunas medidas concretas para dar transparencia a los indicadores económicos y de gasto de defensa, ejercicios

combinados de asistencia en caso de desastre natural, seminarios conjuntos sobre estudios estratégicos, operaciones de paz y modernización de las fuerzas armadas, y la creación, por iniciativa argentina, del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa, cuyo estatuto debería estar elaborado en junio de 2009.

Pese a estos avances, la crisis suscitada por el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos para el uso de bases militares en Colombia, firmado en agosto de 2009, ha puesto de manifiesto los límites del proyecto regionalista en materia de paz y seguridad ante la sólida alianza entre Washington y Bogotá. Es importante recordar que ese acuerdo viene precedido por la decisión del gobierno de Ecuador de no renovar el acuerdo de cesión de uso de la base militar de Manta, en ese país, desde la que Estados Unidos realizaba operaciones de interdicción del tráfico de drogas ilícitas, que finaliza en noviembre de 2009. Según los firmantes, a través del Acuerdo se ampliaría la presencia militar estadounidense en Colombia, de unos 250 efectivos, en la actualidad, hasta 400.

Según el gobierno de Álvaro Uribe, la racionalidad de ese acuerdo es estrictamente local, estando al servicio de la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, en un contexto de tensiones entre Colombia y los vecinos Venezuela y Ecuador, ese argumento no parece creíble. Desde el propio gobierno colombiano se había vinculado ese acuerdo con las «amenazas» que representarían Venezuela y Ecuador. Como ha señalado Juan Gabriel Tokatlian (2009: 23), en otros países de la región, y en particular desde Brasil, se ha visto el Acuerdo desde una lógica geopolítica regional y global, y como expresión de los intereses estratégicos de Washington, más que de las necesidades de Colombia. El cierre de la base de Manta había sido considerado un importante logro geopolítico, que permitía restaurar la situación vigente en el siglo xx, en la que las bases militares de los Estados Unidos se limitaron a Centroamérica y el Caribe, y el acuerdo con Colombia supondría, desde esta perspectiva, un paso atrás. A esta interpretación han contribuido distintos documentos de planificación del Comando Sur y del mando de transporte aéreo de Estados Unidos, que resaltan la importancia de las bases en Colombia y en particular de la base de Palanquero para la proyección hemisférica del poder aéreo de Estados Unidos. Con un radio de acción superior a 5.000 km, los aviones de transporte estratégico Boeing C-17 *Globemaster* pueden alcanzar toda la mitad norte de Suramérica sin escalas para repostar (Lindsey-Poland, 2009). Estos elementos han de situarse en un contexto

más amplio de «securitización» y militarización de la política exterior de Estados Unidos en la era Bush, que en América Latina no ha cambiado aún con el nuevo gobierno de Barack Obama, que ha dado mucho más peso al Comando Sur y al Departamento de Defensa, en desmedro del Departamento de Estado y su división de Asuntos Hemisféricos.

Las tensiones provocadas por estos acuerdos centraron la Cumbre de UNASUR del 10 de agosto de 2009 en Quito, ya bajo la Presidencia de Ecuador, que decidió convocar una nueva Cumbre Extraordinaria el 28 de agosto en San Carlos de Bariloche (Argentina) con esa cuestión como tema monográfico. Retransmitida en directo por televisión, a petición del presidente de Colombia, Álvaro Uribe, mostró ante la opinión pública un panorama de profundas tensiones, pero al mismo tiempo la capacidad de los gobiernos de tratar esta cuestión, de alcance regional, en el seno del nuevo organismo, y el rol mediador desempeñado por Argentina, Chile y, sobre todo, Brasil. Frente a las acusaciones de los presidentes Chávez y Correa con relación a la amenaza de intervencionismo de Estados Unidos, Uribe reclamó a UNASUR mayor atención a sus problemas de seguridad —terrorismo y narcotráfico—, una agenda más amplia, no limitada a las bases, sino también a las compras de armamento de otros países, como Venezuela o Brasil, y reivindicó su derecho a asociarse con el único país que le respalda en su conflicto interno. Aunque la «Declaración de Bariloche» acordó iniciar el proceso para establecer un régimen de Medidas de Confianza Mutua (MCM) como marco de seguridad regional, fueron tales los desacuerdos que básicamente posponía la cuestión al convocar una nueva reunión de ministros de Defensa y Relaciones Exteriores. Celebrada en Quito el 15 de septiembre, y precedida por una reunión del Consejo de Delegados de UNASUR, esa nueva reunión logró algunos avances en torno al régimen de MCM —según se hizo público, se acordó hasta un setenta por ciento de ese texto—, pero terminó sin declaración pública, y amenazas veladas por parte de Colombia, luego desmentidas, sobre su salida de la organización.

La crisis suscitada por las bases ha puesto de manifiesto la voluntad de preservar UNASUR y recurrir a la nueva organización regional para abordar cuestiones relativas a la seguridad. Sin embargo, también ha puesto de manifiesto la fractura existente entre Colombia y sus vecinos, y algunos de los límites o condicionantes del proyecto suramericano, en cuanto a su objetivos de mayor autonomía regional, frente a la alianza estratégica ente Colombia y Estados Unidos, pues ha bastado una iniciati-

va de rango relativamente menor de este último país para poner en jaque ese proyecto regional.

La Cumbre de La Moneda: el papel de UNASUR en la gestión de crisis

La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008, tras el triunfo del presidente Evo Morales en el referéndum revocatorio de ese mes,¹³ motivó, por primera vez, la actuación urgente de UNASUR y la puesta a prueba de sus capacidades de concertación política y de gestión de crisis. La Cumbre de La Moneda, celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, fue el resultado de la convocatoria extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR por parte de la presidencia pro t  pore chilena, tras distintas iniciativas del gobierno de Venezuela. Si bien este último, con el apoyo parcial del gobierno de Ecuador y de Argentina, pretendía que UNASUR se constituyera en una instancia regional de apoyo a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos, para otros países de la región —notablemente Chile y Brasil— dar a UNASUR ese papel podría contribuir a agudizar el conflicto. Más bien, la reunión debería servir para frenar la escalada de violencia, un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, y promover la estabilidad del país vecino y asegurar el suministro de gas. Un aspecto sobre el que existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la «balcanización» del país. Esta es una cuestión tabú en la cultura política y la tradición institucional de la región, que se caracteriza por distintos grados de centralismo, y por la defensa de la inviolabilidad y la integridad del territorio de cada Estado, desde que fuera adoptado el principio de intangibilidad de las fronteras del período colonial a partir de sus independencias políticas.

La actuación de UNASUR supondría difíciles equilibrios entre una actuación latinoamericana para la gestión de crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado; entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región, como Brasil, y el riesgo de que dicha actuación fuera percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia; el difícil equilibrio entre el respeto a la legalidad y la legiti-

midad democrática del gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición; finalmente, no sería fácil aplacar la retórica antiestadounidense de los gobiernos de Venezuela o Bolivia, y al tiempo evitar el involucramiento de ese país, directamente o a través de la OEA.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil, que lograron que la cumbre se definiera, de antemano, en los términos fijados por el presidente Lula da Silva, y de la eficaz actuación de la presidencia chilena, en buena medida artífice del consenso logrado en la Declaración de La Moneda, adoptada al término de la Cumbre extraordinaria de UNASUR. En concreto, Brasil demandó la aceptación previa del gobierno boliviano y de los autonomistas, para evitar cualquier acusación de interferencia externa; la adopción de una solución dialogada y la aceptación de esta por las partes en disputa —según la descarnada disyuntiva planteada por Brasil, si había diálogo, habría cumbre e implicación de ese país; si se optaba por la confrontación, no habría nada de eso—; y que la cumbre se abstuviera de hacer de críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

Celebrada en un lugar tan cargado de simbolismo como el Palacio de La Moneda, en Santiago de Chile, la Cumbre reunió a 9 de los 12 presidentes de los países miembros de UNASUR. Tras seis horas de debate, se aprobó una breve pero inusualmente contundente declaración que reafirma los principios de soberanía, no intervención integridad e inviolabilidad territorial; y expresaba un inequívoco apoyo al orden constitucional y al gobierno legítimo, rechazando de manera expresa «cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de Bolivia». La Declaración también rechazó la violencia y la intimidación, condenando la masacre de Pando, así como las acciones desestabilizadoras y los ataques contra instalaciones gubernamentales, condicionando el diálogo a su finalización. Finalmente, a petición del gobierno boliviano se estableció una comisión de investigación de la masacre de Pando, y otra comisión de acompañamiento de la mesa de diálogo gobierno-oposición. Significativamente, la cumbre rechazó tanto la propuesta del presidente Chávez de incluir en el texto una condena a la injerencia de Estados Unidos, y la propuesta de la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, de actuar conjuntamente con la OEA, cuyo presidente, el también chileno José Miguel Insulza, estaba presente en la cumbre. Esta última propuesta, no obstan-

te, en parte podría deberse a razones internas, pues Insulza podría ser el candidato socialista a la presidencia de Chile en las elecciones de 2009, y con ello un posible sucesor de Bachelet.

El efecto de la Declaración de La Moneda fue inmediato. El Comité Cívico de Santa Cruz ordenó levantar los bloqueos de carreteras y se inició el proceso de diálogo entre las provincias «autonomistas» y el gobierno central. Con ello, se ha puesto de manifiesto la capacidad de actuación de UNASUR en la gestión de crisis y la defensa de la democracia, una función que hasta ese momento reclamaba para sí la OEA. Con el ascenso de UNASUR, la OEA —y con ella, la actuación de Washington en las crisis de la región— parece haber quedado relegada a un segundo plano, y los propios líderes de la región, como se indicó, no han dejado de señalar que ese es precisamente uno de los objetivos que se persigue con la propia creación de UNASUR.

La positiva valoración que merece la actuación de UNASUR en esta crisis también ha puesto de manifiesto que la actuación colectiva satisface intereses diversos de los estados miembros relacionados con la estabilidad de Bolivia, tanto de los que tienen relaciones de vecindad, como del conjunto de la región. Revela, además, que Brasil puede ejercer un liderazgo colectivo que, por ello, cuenta con mayor legitimidad y sortea los recelos que suscitaría una actuación unilateral de su gobierno. La crisis también parece indicar que algo está cambiando con relación al estricto apego de UNASUR y de sus estados miembros al principio de soberanía, en su concepción tradicional. Al basarse en ese principio, el margen de maniobra de UNASUR para la gestión de crisis es muy reducido, y además tal actuación requerirá de un consenso general difícil de lograr. Pero este caso también revela que la acción regional es más factible al «multilateralizar» la intervención externa. Significativamente, la actuación de UNASUR se ha puesto en relación con el principio de «responsabilidad de proteger», ya aceptado en Naciones Unidas, en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos que comporten crímenes de lesa humanidad.

Finalmente, cabe señalar que la cumbre y la posterior actuación de UNASUR ha puesto de relieve la precariedad institucional de esta organización y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. A diferencia de la bien engrasada maquinaria de la OEA, que puede reaccionar con mayor prontitud a través de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, cuenta con un consejo permanente, y se ha

dotado de mayores capacidades para el envío de misiones de mediación, observación electoral, o de otra índole, la convocatoria de los presidentes de UNASUR depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar. El elevado perfil político y la visibilidad de la «diplomacia de cumbres» en la que descansa UNASUR es un arma de doble filo para afrontar una crisis: si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor, pero también son grandes los incentivos para la adopción de posturas disonantes, si estas son funcionales a la agenda política doméstica

El futuro del regionalismo y la integración en Suramérica

La viabilidad de ALBA y UNASUR como proyectos regionalistas

Como se ha indicado, más allá de sus rasgos comunes como propuestas «posliberales», ALBA y UNASUR son proyectos que compiten en el espacio suramericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su liderazgo, alcance, orientación política e ideológica, y viabilidad. Respecto a la ALBA, este análisis ha puesto de manifiesto los límites del proyecto regional «bolivariano» como estrategia regionalista y como proyecto de integración. La ALBA no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto de integración viable debido a su marcada orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto. Como ha señalado Romero (2007: 39), «los planteamientos y acciones de Caracas originan un interesante debate que denominamos “de dos vías”. Por un lado, está el debate teórico sobre los temas del desarrollo y de la democracia. Para Caracas hay una oferta de desarrollo alternativo de raigambre socialista (el socialismo del siglo XXI). [...] Por otra parte, está el debate político relacionado con la capacidad de Venezuela de promover estos cambios» En particular, según este autor, la capacidad de extender el modelo «rentista petrolero» al conjunto de la región. El hecho es que desde sus inicios hacia 2005, el «proyecto bolivariano» se ha enfrentado a crecientes dificultades y ha acumulado importantes fracasos, sean internos, como el referéndum sobre la reforma constitucional, o externos, como las resistencias de algunos países a sumarse a la

ALBA — pese a incorporaciones más recientes, como Honduras, la largueza petrolera no ha logrado persuadir a otros países caribeños de las bondades de tal esquema —, los reveses de la «opción sur» con Brasil y de su proyecto más emblemático, el Gran Gasoducto Suramericano, o la redefinición «minimalista» del Banco del Sur. A ello se le suma, desde finales de 2008, una crisis económica global y una caída de los precios del crudo que reducen sensiblemente los márgenes de actuación de Venezuela. Cabe preguntarse qué efecto tendrá todo ello en la política exterior de ese país, y no hay que descartar que conduzca a posiciones más moderadas que ayuden a encauzar la integración suramericana por la vía del consenso, más a través de UNASUR que de ALBA. En cierta forma, ese parece ser el resultado de la cumbre de La Moneda de septiembre de 2008. Como se indicó, Venezuela planteó inicialmente estar reunido con una visión más ideologizada, pero los condicionamientos de Brasil permitieron forjar el consenso regional que explica el éxito de la mediación de UNASUR en la crisis de Bolivia.

Ahora bien, el proyecto de la ALBA y el activismo regional del gobierno de Venezuela han tenido la capacidad de ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social, abriendo paso a visiones más progresistas. En particular, la ALBA ha contribuido a dar más importancia a la agenda social y al tratamiento de las asimetrías, antes descuidadas, y a mostrar el potencial de la cooperación «sur-sur». Ello ha contribuido a que se pueda salir de los estrechos márgenes de un debate que había estado confinado al Consenso de Washington y al «regionalismo abierto». Como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en la ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio, de UNASUR, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han dado a la integración suramericana un perfil político y social más marcado.

En consecuencia, la UNASUR parece alzarse como el proyecto regional más relevante y viable en el espacio suramericano, y como verdadero «caso de prueba» del «regionalismo posliberal». Pero ello encierra una visible paradoja. Por una parte, la aparición e institucionalización de UNASUR parece mostrar que hay consensos regionales bastante robustos en torno al regionalismo y la integración, y hay posibilidades de renovar «la razón integradora»; esto es, los fundamentos, objetivos y agendas de la integración. Pero su diseño y evolución también revelan que en

muchos aspectos no se han alcanzado aún los consensos básicos que se requieren para que UNASUR sea un proyecto regionalista viable a largo plazo. Ni la visión ideologizada de Venezuela, ni la poco predecible combinación de «hegemonismo benigno» y de unilateralismo de Brasil pueden promoverlo por sí solos, mucho menos si no hay acuerdos básicos entre ambos líderes, y sus intereses estratégicos, por ejemplo en materia de económica o de energía, siguen siendo divergentes. Como se ha indicado, en UNASUR convergen intereses de otros países de la región, pero estos o bien no tienen la influencia, o la determinación de impulsar este proyecto. En los últimos años Argentina ha estado volcada en su agenda interna, y la crisis agraria y las crecientes dificultades que han jalonado 2008 y 2009 —huelga del agro, crisis económica y reveses electorales de Cristina Kichner— sugieren que las prioridades domésticas seguirán dominando la política en ese país. Perú, con un gobierno de Alan García más interesado en la Cuenca del Pacífico que en el espacio suramericano, y con dificultades económicas y políticas crecientes, no parece un actor decisivo en este proceso, y un eventual triunfo electoral del nacionalista Ollanta Humala en las elecciones legislativas de 2010 cambiaría el papel de este país, al reforzar la ALBA. Colombia no puede permitirse quedar al margen de UNASUR, pero incluso con la Administración de Obama, su principal referencia seguirá siendo Estados Unidos, como ha puesto de manifiesto la crisis motivada por el acuerdo sobre el uso de las bases militares de julio de 2009. Chile, debido a su singularidad y al hecho de no ser miembro del Mercosur, seguirá teniendo una posición relativamente periférica en los debates sobre la integración suramericana, al menos en su agenda económica y comercial.

UNASUR, por otro lado, es también la expresión de al menos otras dos importantes líneas de fractura que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que existe entre el modelo de integración del Mercosur, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción «norteamericana-pacífica», que supone marcos más flexibles para acomodar políticas de liberalización comercial y la firma de TLC, y permitir, como se ha indicado, una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos.

En segundo lugar, la fractura creciente entre una integración norteamericana anclada en el modelo del «regionalismo abierto» y los acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del

TLCAN, el CAFTA-DR y el Plan Puebla Panamá, y la integración suramericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al «regionalismo posliberal». Como se indicó al principio de este capítulo, UNASUR redefine la integración latinoamericana en clave suramericana, lo que contribuye a profundizar la vinculación de México y Centroamérica con un espacio regional —América del Norte y el Caribe— que se está conformando con un diseño regionalista distinto, el del NAFTA y el CAFTA-RD, así como a dinámicas propias y diferenciadas de regionalización, y en particular a crecientes interdependencias económicas, migratorias, ambientales o de seguridad que se articulan al norte del «tapón del Darién». En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauípe, por iniciativa brasileña, la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), en paralelo a las cumbres de UNASUR y del Mercosur. Ello puede interpretarse como intento de convertir UNASUR en el núcleo de un proyecto regionalista latinoamericano más amplio, basado en «círculos concéntricos», una vez que se ha situado a México en una posición periférica, pero es difícil determinar el alcance que puede tener esta iniciativa.

El decisivo liderazgo de Brasil

Por todo ello, para el futuro del regionalismo y la integración en Suramérica, y en América Latina, es el liderazgo de Brasil el que realmente importa. Cabe preguntarse si el gigante suramericano tiene las capacidades, la voluntad y el proyecto adecuado para ejercerlo eficazmente, y si ello contribuye o no a la conformación de un espacio económico y político suramericano viable. Además de los actores públicos —gobierno y cuerpo diplomático— este país cuenta con importantes actores semipúblicos o privados que están desempeñando un papel clave en la región, incluyendo un sector manufacturero muy presente en la región, el crédito del BNDES, o «multilatinas» como Banco Itaú, Petrobrás o Odebrecht, que como contratistas o inversores impulsan una integración de facto (Sennes y Tomazini, 2006). Por otro lado, como muestra del compromiso y la voluntad de Brasil de conformar UNASUR y de ejercer un liderazgo constructivo (Fortuna Biato, 2009), el gobierno está haciendo concesiones funcionales al fortalecimiento de la integración suramericana: su participación en el Banco del Sur; sus contribuciones al Fondo de

Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), aunque sean modestas; su creciente compromiso, vía BNDES, con la financiación de la infraestructura regional a través de la IIRSA; su creciente papel facilitando ayuda a través de la cooperación «sur-sur»; las iniciativas en materia de seguridad regional, como el CDS, en las que Brasil opta por un marco regional de actuación; y en general su compleja relación con Venezuela, en la que Brasil trata de dar un «anclaje» regional suramericano a las iniciativas del presidente Chávez y limar sus aristas más radicales, reconduciéndolas a un marco regional.

Sin embargo, la actuación de Brasil sigue despertando recelos y desconfianza, tanto en lo referido a su actividad político-diplomática, considerada por algunos países vecinos como «hegemonista» y, en ocasiones, «unilateral», como a la actividad de otros actores semipúblicos, que a menudo no se diferencia demasiado de la que caracteriza a compañías multinacionales extranjeras con mala reputación. Petrobrás, por ejemplo, ha sido objeto de críticas de los movimientos sociales bolivianos. En el proceso de nacionalización de los hidrocarburos de ese país por parte del gobierno de Evo Morales, se la situó en el mismo plano que a las multinacionales europeas Repsol-YPF o Total, y el gobierno brasileño se implicó en la defensa de los intereses de Petrobras de manera más visible y directa que otros gobiernos. En la renegociación de los precios del gas boliviano exportado a Brasil, el gobierno de Lula actuó en nombre de los intereses de los industriales paulistas y sus sectores urbanos, reclamando gas más barato, al tiempo que a largo plazo se persigue una estrategia de autosuficiencia para no depender del gas boliviano. En septiembre de 2008 el presidente Correa decretó el embargo de bienes y la expulsión de la constructora brasileña Odebrecht ante el impago de una indemnización por los daños estructurales detectados en la Central hidroeléctrica San Francisco, de 350 megavatios, construida por esa compañía en Ecuador y que dejó de funcionar apenas un año después de ser entregada, agravando la crisis energética del país. Posteriormente, Ecuador también reclamó un arbitraje internacional frente al pago de la deuda del BNDES para construir esa central y otras obras a cargo de Odebrecht. Todo ello motivó la reacción del gobierno brasileño en apoyo a ambas compañías. Paraguay, por su parte, ha mantenido una larga disputa con Brasil, finalmente resuelta en julio de 2009, respecto a las condiciones —que consideraba injustas, con precios muy inferiores a los de mercado y en régimen de exclusividad—, en las que se veía obligado a vender a

Brasil la electricidad de la central de Itaipú, que abastece a las regiones del sureste brasileño, más prósperas.

En cuanto a la actuación gubernamental, tanto los diferentes gobiernos de Brasil como su diplomacia, la más profesionalizada de la región, han permanecido anclados en una visión marcadamente realista de la política exterior y del interés nacional, y existe una inclinación natural a hacer uso de su fuerte peso económico y político para perseguir sus propios intereses y minimizar los costes propios. Se ha acusado al presidente Lula de impulsar una política exterior «ideologizada» y poco realista (Ayllón y Viola, 2006). En realidad los gobiernos del Partido de los Trabajadores no han alterado en lo esencial esa tradición, aunque puedan haber limado sus aristas más afiladas al dar mayor atención a los aspectos sociales y a las relaciones «sur-sur». Una muestra de ello es su posición en la OMC o en otros foros internacionales, que a diferencia de Venezuela se ha basado sobre todo en un análisis pragmático de costes y beneficios, y no en posiciones ideológicas, y ni la orientación de izquierda del gobierno, ni su política suramericana le ha impedido adoptar posiciones unilaterales cuando Brasil ha considerado que así lo requieran sus propios intereses.

Por ello, el gobierno y la diplomacia brasileña siguen evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas o política exterior. En lo que atañe a los foros multilaterales, una muestra de ello ha sido la profunda fractura creada en el Mercosur y en el G-20¹⁴ en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. En lo que parecía ser la fase final de la negociación, Brasil, que actuaba en representación informal del Mercosur y del G-20, decidió unilateralmente aceptar las propuestas presentadas por los países industrializados en materia de aranceles y subsidios agrícolas, sin consultas previas con el Mercosur, y en una clara ruptura de la posición común del G-20. Ello dio lugar a ásperas recriminaciones al gobierno brasileño, no menos tajantes respuestas del gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales, y ha generado nuevas dudas sobre la utilidad del Mercosur o de UNASUR como plataforma de coordinación política, sobre el compromiso de Brasil con estos grupos, y sobre su fiabilidad como socio regional (Peña, 2008b).

En cuanto a su visión del regionalismo la diplomacia brasileña muestra una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo. Ello responde, como se indicó, a una

tradición de política exterior de corte realista, así como a los límites establecidos por el ordenamiento constitucional brasileño, que excluye de antemano la supranacionalidad. Pero ello también revela que las élites brasileñas no han asumido que el país necesita a sus socios suramericanos y «mercosurianos» para perseguir sus objetivos globales, aumentar su poder negociador en los foros bilaterales y globales y sustentar sobre un espacio económico regional la modernización de un aparato productivo que para alcanzar ese objetivo precisa de mercados más amplios. Ello supondría hacer mayores concesiones en materia política y financiera, y en particular comporta la aceptación de reglas comunes. Esas élites han desarrollado una percepción sobrevalorada y autocomplaciente de su política exterior, su liderazgo y sus relaciones de vecindad, que los vecinos no comparten. Brasil es el único país con la capacidad económica y política para asumir los costes reales del liderazgo regional, pero ello comporta una estrategia regional distinta, que no termina de definirse debido, en cierta medida, a que en el interior de Brasil no se terminan de conformar los consensos requeridos entre actores tan diversos como la diplomacia profesional, las fuerzas armadas, la academia, los partidos políticos y el gobierno —con un ejecutivo del Partido de los Trabajadores (PT) que, como se ha señalado, se debate entre Westfalia y Porto Alegre; es decir, entre la *realpolitik* y el interés nacional, y la visión más ideológica y solidaria del PT—, los agroindustriales exportadores del sureste, los industriales paulistas, los sindicatos, o las empresas de tecnología punta y proyección global, como Embraer.

Finalmente, la crisis provocada por el Acuerdo sobre bases militares entre Colombia y Brasil ha puesto de manifiesto algunos de los límites de la actuación y la estrategia regionalista de Brasil, al menos en dos sentidos. Por una parte, el liderazgo regional brasileño ha podido estar sobreestimado a causa del visible retraimiento de Estados Unidos, desde el 11-S prácticamente ausente de América Latina a causa de la «guerra global contra el terrorismo». Por otro lado, existe un vínculo estratégico entre Colombia y Estados Unidos, a largo plazo, que es difícilmente compatible con un bloque regional autónomo, como pretende Brasil y otros países de la región.

Consideraciones finales

En este capítulo se ha analizado la crisis del «regionalismo abierto» como estrategia de integración regional dominante en el período 1990-2005, y el surgimiento de un nuevo ciclo caracterizado por el denominado «regionalismo posliberal», que trata de conformar el espacio suramericano. El análisis de ALBA y de UNASUR muestra que en esa nueva modalidad de regionalismo predomina la agenda política y de seguridad, y visiones del desarrollo críticas con el Consenso de Washington, que han dado más importancia al papel de un Estado «neodesarrollista». En consecuencia, la agenda comercial pierde importancia, y la relación con los acuerdos comerciales anteriores o los TLC se plantea en términos de conflicto, en el caso de ALBA, o no existe una articulación clara, como ocurre en UNASUR.

Aunque se ha convertido en un lugar común hablar de la crisis del regionalismo y la integración en América Latina, el análisis realizado en estas páginas muestra que esa crisis dista de ser terminal. Es más la crisis del «regionalismo abierto» que una crisis de la integración y el regionalismo como tal. Esa crisis ha cerrado una etapa de unos quince años de integración centrada en la liberalización comercial, pero al mismo tiempo ha dado paso a un saludable debate sobre los fundamentos y los objetivos de la integración y el regionalismo, a nuevas fórmulas de cooperación «sur-sur», a una mayor preocupación por la cohesión social y la gestión de las asimetrías, y a un agenda de integración «positiva» enfocada a la formulación de políticas comunes en campos como la energía, la infraestructura, las finanzas o la seguridad regional.

Un factor relevante de esas crisis es la nueva oleada de acuerdos «sur-norte» impulsados por Estados Unidos y la UE. A largo plazo son incompatibles con la integración regional, por lo que los países latinoamericanos se enfrentan a un dilema esencial: si la integración regional sigue centrada en una agenda básicamente comercial, se tornará irrelevante; si, por el contrario, se reorienta hacia una agenda de políticas comunes de apoyo a la transformación productiva y la competitividad internacional, a promover la estabilidad económica y política y la gobernanza democrática, a la provisión de bienes públicos regionales, o a la seguridad energética, ayudará eficazmente a la región a afrontar los desafíos de la globalización. UNASUR, en particular, puede ser un espacio regional funcional a esa agenda, y a políticas de desarrollo que favorez-

can tanto el crecimiento económico como la cohesión social, permitiendo también que Suramérica tenga un papel más relevante en un sistema global necesitado de regiones fuertes y de un multilateralismo eficaz.

Alcanzar ese objetivo, sin embargo, requiere de un proyecto político y un diseño institucional que permita integrar los legítimos intereses de Brasil, que permita dar encaje y reconducir las iniciativas venezolanas, sorteando la confrontación con ALBA, y que además sea lo suficientemente flexible como para admitir estrategias de inserción internacional de *hub and spoke*, como las que persiguen, de manera creciente, los países de la costa pacífica de Suramérica, sin olvidar el espacio político y los incentivos económicos necesarios para la participación de otros países. No es, desde luego, tarea fácil, incluso para la profesionalizada diplomacia brasileña, y el hábil diseño estratégico de los asesores de Lula.

La actuación de UNASUR ante la crisis de Bolivia de 2008, o ante la crisis de las bases en 2009, revelaría tanto las potencialidades como los límites y condicionantes de UNASUR en materia política y de seguridad, con los que Brasil ha de ejercer ese liderazgo. Con la colaboración de la presidencia chilena, el gobierno de Brasil definió de antemano el alcance de la cumbre y logró encauzar la actuación de UNASUR de manera pragmática hacia soluciones dialogadas, evitando el riesgo de un mayor enfrentamiento interno, al tiempo que, sin estridencias, se dejaba «fuera de juego» tanto a la ALBA, como a la OEA y a Estados Unidos. En cuanto a las bases, no se puede aislar a Colombia, y UNASUR habrá de responder también a las demandas de ese país en materia de lucha contra el narcotráfico y contra las organizaciones guerrilleras. En ambos procesos también se evidenció que Brasil no puede actuar solo, y necesita del marco regional suramericano para generar consensos y obtener legitimidad, y que su liderazgo habrá de ser colectivo, o no será.

Notas

1. El regionalismo se ha convertido en una dinámica en ascenso. Si se atiende a su vertiente comercial, los datos de la OMC lo corroboran: durante los 47 años de vigencia del GATT (1948-1994) ese organismo recibió 124 notificaciones de acuerdos regionales. En los 15 años de vigencia (1995-2009) de la OMC, el número de acuerdos notificados fue de más del doble, casi 300. En total,

en la OMC hay un total de 421 acuerdos notificados, de los que 266 permanecen activos. Salvo algunas excepciones explicables por razones políticas o por su estatuto jurídico internacional anómalo, en la actualidad todos los países del mundo están implicados en mayor o menor medida en esta dinámica regionalista.

2. Véanse, entre otros, Gamble y Payne (1996); Aldecoa y Cornago (1998); Söderbaum y Shaw (2003). Para el caso latinoamericano, véase CEPAL (1994); Ibáñez (2000); Sanahuja (2007).

3. Algunos estudios (como Mesquita, 2007) han señalado que los costes de transporte llegan a ser más importantes que las barreras arancelarias a la hora de explicar el desempeño exportador de ALC.

4. Véase Presidencia de la República (2004), las *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004*, editadas por Marta Harnecker, y Presidencia de la República, 2007.

5. La teorización sobre los bloques de poder se basa, en parte, en Dieterich (2007). Véase también Burges (2007).

6. Petrocaribe ha ampliado las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974, y da continuidad al Acuerdo Energético de Caracas, de 2000. Con Petrocaribe se aumenta el suministro de petróleo con financiación concesional para 13 países del Caribe, incluyendo Cuba, además de la cooperación de PDVSA en almacenamiento, refino y transporte, siempre que se opere a través de empresas estatales. Con la reapertura y futura ampliación de la refinería de Cienfuegos, en Cuba, este país se convertirá en un centro de refino y distribución para Petrocaribe. Nicaragua y Haití se incorporaron a Petrocaribe en 2007, y Honduras y Guatemala lo hicieron en 2008, con lo que el número de miembros llegó a 18. Véase Mayobre (2006).

7. En particular los acuerdos Mercosur-Chile de 1996, Mercosur-Bolivia de 1997, y posteriormente el ACE-58 entre el Mercosur y Perú, y el ACE-59, entre Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela, que entraron en vigor en 2005. Con todos ellos, en torno al 90% del comercio entre el Mercosur y la CAN ya estaba libre de aranceles en 2008, y según los calendarios acordados todo el comercio se habrá liberalizado en 2018. Véase Cienfuegos (2006).

8. Sobre los objetivos y evolución inicial de la CSN y Unasur, véanse, entre otros, Díaz Barrado (2005); Molina (2007); Cienfuegos (2009).

9. Una compilación de las declaraciones y acuerdos de la CSN/UNASUR en Díaz Barrado y Cano (2007).

10. Las disputas entre Colombia, Ecuador y Venezuela y otros desacuerdos impidieron la celebración de la III Cumbre Suramericana, que fue pospuesta en dos ocasiones por la Presidencia colombiana. No obstante, las negociaciones del Tratado constitutivo finalizaron el 27 de enero de 2008, y en marzo de 2008, fecha prevista para la III Cumbre Suramericana, el Tratado Constitutivo de Unasur estaba prácticamente cerrado. No obstante, no pudo ser aprobado, debido a que esa Cumbre fue pos-

puesta. El motivo fue la crisis de las relaciones entre Ecuador y Colombia causada por la incursión militar colombiana contra un campamento de la guerrilla de las FARC en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el comandante Raúl Reyes.

11. Los estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

12. A finales de 2007 Brasilia anunció un ambicioso plan para modernizar sus fuerzas armadas y reforzar su flota oceánica para asegurar la defensa de los campos petrolíferos *off shore* de Tupí y Carioca y como parte de su estrategia regional y global. A esta decisión no es ajeno el rearme de Venezuela, y la decisión de julio de 2007 del Departamento de Defensa estadounidense de volver a armar la IV Flota para el Caribe y América del Sur.

13. En agosto de 2008, tras la victoria de Evo Morales en el referéndum revocatorio, los enfrentamientos entre el gobierno central de Bolivia y los departamentos del oriente se intensificaron con motivo de la exigencia por parte de los «autonomistas» de la transferencia de los fondos recaudados por el impuesto directo a los hidrocarburos, que el gobierno de Morales había destinado a gasto social. A principios de septiembre, en un contexto de denuncias de golpe de Estado y de crecientes ataques racistas contra los indígenas, grupos opositores ocuparon y cortaron distintos gasoductos y estaciones de bombeo, provocando explosiones y daños en la red y la caída del suministro a Argentina y Brasil. El 11 de ese mes se produjo la «masacre de Pando», en la que un grupo de campesinos partidarios del gobierno fue asesinado —con al menos 30 muertos y decenas de desaparecidos— en el municipio de El Porvenir, en Pando, supuestamente por milicias autonomistas. Ese mismo día, el presidente Morales decidió expulsar al embajador de Estados Unidos —una actuación que poco después fue secundada por Venezuela—, acusándole de injerencia externa, y en represalia, la administración de Bush adoptó sanciones contra Bolivia. Tras la declaración del estado de sitio por parte del gobierno el 12 de septiembre, los prefectos departamentales del Oriente llamaron a la resistencia armada, lo que auguraba una escalada aún mayor de los enfrentamientos.

14. Este Grupo de los Veinte es el establecido en el marco de la OMC en vísperas de la Conferencia de Cancún de septiembre de 2003, inicialmente creado como G-22, distinto al que se ha establecido tras la crisis económica de 2008-2009 y que ha sustituido al G-7.

Bibliografía

Aldecoa, F. y N. Cornago (1998), «El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX, nº 1, pp. 59-113.

- Altmann, J. (2007), *Dossier ALBA. Alternativa bolivariana para América Latina y el Caribe*, FLACSO/Fundación Carolina, San José.
- Arenal, C. (2009), «Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales», en VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, Bilbao (en prensa).
- Ayllón, B. y E. Viola (2006), «Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior», *Política Exterior*, nº 113, septiembre/octubre, pp. 123-135.
- BID (2002), *Beyond Borders: the New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. Report 2002*, BID, Washington.
- Bouzas, R., P. da Motta Vega y S. Ríos (2007), «Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana», *Foreign Affairs en español*, vol. 7, nº 4, pp. 61-68.
- Burges, S. W. (2007), «Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez», *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 7, pp. 1.343-1.358.
- Burki, S. J., G. E. Perry y S. Calvo (1998), *Trade: Towards open regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*, Banco Mundial, Washington.
- Cardona, D. (2005), «¿Tiene futuro la Comunidad Suramericana de Naciones?», *Foreign Affairs en español*, vol. 5, nº 5, pp. 84-92.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, LC/G.1801/Rev., Santiago de Chile.
- (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, CEPAL, LC/G. 2149-P/E, Santiago de Chile.
- (2007), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2006-2007*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chacón, J. (2004), «Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo», *Observatorio del Sur*, CEICOM, diciembre.
- Christensen, S. F. (2007), «The influence of nationalism in Mercosur and in South America — can the regional integration Project survive?», *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, nº 1, pp. 139-158.
- Cienfuegos, M. (2006), «Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in) viable?», en VV. AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 85-161.
- (2009), «Hacia la integración de Suramérica. Condicionantes y perspectivas de la Unión de Naciones Suramericanas», en Ch. Freres y J. A. Sanahuja, coords., *Los nuevos mapas de la integración regional en América Latina*, ICEI/Ed. Complutense, Madrid (en prensa).
- Comisión Europea (2007), *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM(2007) 281, Bruselas, 30 de mayo.

- Correa, R. (2005), *Construyendo el ALBA. «Nuestro Norte es el Sur»*, Lauki, Caracas.
- CSR (Comunidad Suramericana de Naciones) (2006a), *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Suramérica* (http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf).
- (2006b), *Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones (Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión)*, s.l., CSN, disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm.
- Díaz Barrado, C. (2005), «La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII, n° 2, pp. 639-663.
- Díaz Barrado, C. y M^a Á. Cano (2007), *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*, Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB), Cuadernos n° 1, Madrid.
- Dieterich, H. (2007), *Hugo Chávez y el socialismo del Siglo XXI*, Monte Ávila editores, Caracas, 2^a ed.
- Durán, J. y R. Maldonado (2005), *La integración regional en al hora de las definiciones*, Serie comercio internacional n° 62, LC/L.2454-P, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Fairlie, A. (2007), *Acuerdos regionales en Suramérica: entre la integración y la fragmentación*, s.l., LATN, mimeo.
- Fortuna Biato, M. (2009), «La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?», *Política Exterior*, vol. XXIII, n° 131, pp. 45-58.
- Freres, Ch. y J. A. Sanahuja, coords. (2009), *Los nuevos mapas de la integración regional en América Latina*, ICEI/Ed. Complutense, Madrid (en prensa).
- Fritz, Th. (2007), *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica, Berlín, abril.
- Gamble, A. y A. Payne, eds. (1996), *Regionalism and World Order*, Macmillan, Basingstoke.
- Giacalone, R. (2006), «La Comunidad Suramericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?», *Nueva Sociedad*, n° 202, marzo-abril, pp. 74-86.
- González, E. (2007), «Las dos etapas de la política exterior de Chávez», *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre, pp. 159-171.
- Gratius, S. (2007), *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificada?*, FRIDE, documento de trabajo n° 35, Madrid, abril.
- (2008), «¿Hacia una OTAN suramericana? Brasil y un Consejo de Defensa Suramericano», *FRIDE Comentario*, abril.
- Hettne, B. (2005), «Beyond the «New» Regionalism», *New Political Economy*, vol. 10, n° 4, pp. 543-571.

- Ibáñez, J. (2000), «El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa», en VV. AA., *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, BOE/Universidad de Extremadura/AEPDIRI, Madrid, pp. 321-330.
- Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual (2007), *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Caracas.
- Lafer, C. (2001), *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Lindsey-Poland, J. (2009), «Una nueva base militar en Colombia amplía el alcance del Pentágono a través de América Latina», Center for International Policy (CIP), Washington, 1 de junio.
- Mayobre, E. (2006), «El sueño de una compañía energética suramericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica», *Nueva Sociedad*, n° 204, julio-agosto, pp. 159-175.
- Mesquita, M. (2007), *Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)*, BID/INTAL, DT, n° 30, Buenos Aires, mayo.
- Molina, F. (2007), «Los retos de la integración regional: de la Comunidad Suramericana de Naciones a la UNASUR», en VV. AA., *La integración suramericana: presencia de Venezuela y Brasil*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 55-83.
- Motta, P. da y S. Ríos (2007), *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P, CEPAL, Santiago de Chile.
- Oliva, C. (2007), «El ALBA y la Unasur: entre la concertación y la confrontación», en A. Serbín *et al.*, *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe* n° 6, CRIES, Buenos Aires, pp. 71-86.
- Peña, F. (2005), «Latinoamérica y la Unión Europea en un mundo de arenas movedizas», en F. Peña y R. Torrent, *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, OBREAL/Universidad de Barcelona, Barcelona.
- (2008a), «¿En qué se diferenciaría UNASUR de un Mercosur ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente», *Newsletter* (informe de junio; disponible en <http://www.felixpena.com.ar>).
 - (2008b), «Hay que construir un Mercosur de socios, no de rehenes», *El Cronista*, 4 de agosto.
 - (2009), «La integración del espacio suramericano. ¿La UNASUR y Mercosur pueden complementarse?», *Revista Nueva Sociedad*, n° 219, pp. 46-58.

- Reza, G. A. de la (2006), *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo xxi*, Plaza y Valdés, México.
- Romero, C. (2006), *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Ediciones B, Caracas.
- (2007), «Venezuela y Brasil: una integración difícil», en VV. AA., *La integración suramericana: presencia de Venezuela y Brasil*, Cuadernos CEA n° 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas, p. 39.
- Rosales, O. (2008), «Integración regional: propuestas de renovación», en J. Altmann y F. Rojas Aravena, eds., *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, pp. 33-66.
- Sanahuja, J. A. (2007), «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), n° 0, febrero, pp. 75-106.
- Scharpf, F. (1999), *Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente?*, Alianza, Madrid.
- Sennes, R. y C. Tomazini (2006), «Agenda suramericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, n° 1, pp. 43-60.
- Sepúlveda, I. (2009a), «La revolución bolivariana en el panorama estratégico suramericano», en VV. AA., *Venezuela y la revolución bolivariana*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, pp. 49-78.
- , coord. (2009b), «La creación de la Unión Suramericana de Naciones en el marco de la seguridad y la defensa», documentos de seguridad y defensa, Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional, Madrid (CESEDEN) (en prensa).
- Serbín, A. (2006), «Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera», *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre, pp. 75-91.
- (2007), «Entre Unasur y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?», en M. Mesa, coord., *Paz y conflictos en el siglo xxi: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Icaria / CEIPAZ, Barcelona, pp. 183-207.
- Söderbaum, F. y T. M. Shaw (2003), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Tokatlian, J. G. (2009), «Suramérica y las bases en Colombia», *El País*, 21 de agosto, p. 23.
- Tussie, D. (2008), «¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?», en J. Altmann y F. Rojas Aravena, eds., *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, pp. 273-298.
- Valladão, A. (2007), *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*, OBREAL background paper, julio.
- Xalma, C. (2007), *Informe de la cooperación en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Madrid, noviembre.

SEGUNDA PARTE

LA NUEVA AGENDA DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA: ASIMETRÍAS, ENERGÍA, INFRAESTRUCTURAS Y FINANZAS

4. Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur

Anna Ayuso

Todos los procesos de integración regional, sean de mayor o menor profundidad, tienen como base el establecimiento de unas reglas comunes y un tratamiento preferente recíproco. Sin embargo, las diferencias de tamaño, potencial y nivel de desarrollo de los estados que participan en dichos procesos determinan su capacidad de aprovechar los beneficios, sea de la liberalización, sea de la creación de un espacio socioeconómico regional, por lo que deben ser abordadas al establecer el régimen común. Cuando mayores son las diferencias, mayor es la necesidad de establecer instrumentos de corrección de las asimetrías, y eso implica también un incremento de los recursos necesarios. Las disparidades entre los países que participan en los mecanismos de integración suramericanos son mucho mayores que las que se dan por ejemplo en Europa y esas grandes diferencias se han revelado como uno de los principales obstáculos a su consolidación. Aunque los organismos de integración existentes han tratado de abordar el tratamiento desde distintas perspectivas y con instrumentos diversos, se ha hecho de manera fraccionada y unidimensional, sin un enfoque integral. Eso se ha traducido en un incremento de las tensiones y los conflictos internos entre los socios en los procesos de integración. Por ello se ha reabierto el debate sobre el tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en curso en la región que se ha reflejado en la actividad de diversas instituciones.¹

Asumiendo que la reciprocidad es un elemento inherente a la integración regional que implica una correlación en el tratamiento otorgado mutuamente por los participantes, eso no quiere decir que las obligaciones deban ser idénticas en todos los casos. Para que el régimen común sea aceptable tiene que ser equitativo y conllevar efectos positivos para

todos. Por tanto, la reciprocidad no tiene que suponer necesariamente un tratamiento igualitario, sino una transacción entre unos intereses contrapuestos, atendiendo a las condiciones de cada participante y en función de unos objetivos comunes, que son los que justifican todo el proceso. Para que la integración prospere se deben generar ventajas evidentes a favor de todos los participantes, lo que implica una negociación en la que las pérdidas y los beneficios de cada uno queden compensadas (Malamud y Schmitter, 2007: 9). Si los efectos negativos para algunos países son más evidentes que los positivos se producirá un efecto de rechazo y retorno a posiciones nacionalistas. Por ello es necesario buscar un equilibrio, tanto en el reparto territorial de los beneficios como el marco temporal en que estos se producirán.

La integración comporta, además, mayor interdependencia y eso introduce un factor de riesgo y vulnerabilidad para los estados miembros ante las consecuencias de los problemas que sufran los países socios; de ahí la necesidad de establecer un marco común confiable y el diseño de instrumentos que reduzcan el riesgo de las crisis o al menos mitiguen sus efectos. Esto es especialmente necesario en una región como la latinoamericana, que ha sido golpeada en las últimas décadas por crisis económicas y financieras recurrentes con efectos regresivos para la integración.

Este texto es una primera aproximación a los instrumentos de tratamiento de las asimetrías. No se tratará aquí de hacer un mapa de las asimetrías actuales y potenciales,² sino de elaborar un marco de análisis; en primer lugar, de los diferentes tipos de asimetrías que pueden afectar a los procesos de integración regional; en segundo lugar, de los diversos instrumentos disponibles que se han ensayado para abordarlas con objetivos varios. La finalidad es extraer algunas conclusiones sobre los principales retos que hay que abordar y así coadyuvar al diseño de una estrategia común para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur en los procesos de integración regional en curso. Aunque se hará referencia a la experiencia europea, no se tratará de hacer una comparación, sino de identificar algunas variables que son determinantes en el tratamiento de las asimetrías con el fin de diagnosticar qué tipos de estudios empíricos son necesarios para desarrollar instrumentos adaptados a la diversidad de realidades que se dan en América del Sur.

Diseccción del complejo mundo de las asimetrías

La tipología de las asimetrías entre países presenta un panorama muy complejo que es difícil de abordar desde una sola perspectiva, porque los desequilibrios de distinta índole están interrelacionados. Dado que no todas las asimetrías entre países son de la misma naturaleza, no pueden ser abordadas de la misma forma, ni con las mismas políticas, ni con el mismo ritmo. Es más, en algunos casos, las medidas para abordar los diferentes desequilibrios de hecho y de derecho pueden presentar contradicciones que exigen un complejo juego de transacciones entre objetivos distintos. Así que los instrumentos para abordarlas deben adaptarse a la dinámica de cada proceso de integración, al modelo institucional y al nivel de profundización al que se quiera llegar (Vaillant y Ons, 2009). Por ello el diseño de los instrumentos de tratamiento de las asimetrías dista de ser una operación de carácter técnico y supone un importante componente de decisiones políticas que afectan a los objetivos y alcance del propio proceso de integración regional.

A pesar de la complejidad del escenario de las asimetrías, sus múltiples manifestaciones y sus efectos son susceptibles de ser verificados empíricamente (Di Filippo, 2007). No todas las disparidades que se dan entre países generan asimetrías negativas, algunas incluso pueden propiciar complementariedades que benefician a todos los miembros y que estos puedan aprovechar sus ventajas comparativas a través del intercambio sin barreras. Para identificar aquellas asimetrías que puedan tener efectos negativos de mayor relevancia con relación a la integración regional es necesario hacer un análisis de sus consecuencias en cada uno de los países miembros que sirva de diagnóstico previa para el diseño de una estrategia integral para el desarrollo regional. Esta es la que permitirá elaborar políticas e instrumentos adecuados a la dimensión real del problema y establecer mecanismos de seguimiento para analizar los efectos y la evolución. Una clasificación adecuada de las asimetrías permite además identificar las responsabilidades a la hora de afrontarlas en sus diferentes niveles (Guarnieri, 2005), lo que incluye el plano regional, el nacional y también el subnacional y local. A continuación se recoge una clasificación siguiendo diferentes criterios extraídos y adaptados de propuestas elaboradas por la doctrina.

Asimetrías en función del tipo de divergencia

La primera clasificación y la más intuitiva es la consistente en enumerar las diversas clases de diferencias entre estados que han sido identificadas como factores que pueden obstaculizar la integración. Muchas de estas asimetrías están interconectadas y no es posible tratarlas separadamente, por ello cuando se aborda una de ellas hay que tener en cuenta sus conexiones y consecuencias en los otros ámbitos. Las principales disparidades que se dan entre países son:

Diferencias de peso económico: en principio, la liberalización del comercio puede favorecer más a los pequeños países que a los grandes porque facilita el acceso de todos los miembros a las economías de escala y disminuye costes de transacción. Pero la capacidad de aprovechar los beneficios de la liberalización y el mercado único dependen también del tamaño previo de las economías y de su dinamismo ya que los flujos intrarregionales generan desviación de comercio desde el exterior al interior de la asociación lo que favorece a aquellos socios con un mercado más competitivo.³ No existe un consenso sobre el tamaño ideal para maximizar los beneficios de la apertura comercial (Vaillant y Ons, 2009), pero para que las economías pequeñas puedan acceder a mayores economías de escala es necesario una adecuada interconexión de los diversos mercados nacionales y regionales y los de procesos productivos. Para ello son necesarias políticas específicas que generen esas interconexiones.

Asimetrías en la distribución y disponibilidad de recursos naturales: la distribución asimétrica de los recursos naturales estratégicos puede ser fuente de complementariedades dentro de un proceso de integración económica y por tanto un incentivo que dinamice la asociación. Sin embargo, también puede generar dependencias y tensiones con relación a su explotación, especialmente cuando se trata de recursos compartidos de carácter estratégico. Para combatirlas será preciso encontrar las vías que equilibren la garantía del acceso a los recursos estratégicos, combinando seguridad en el abastecimiento y beneficios también repartidos de forma equitativa. La liberalización de dichos recursos puede generar también resistencias en los grupos de presión establecidos que se beneficiaran del mantenimiento del statu quo y que pugnan por mantener las protecciones nacionales y evitar competidores externos.

Asimetrías productivas y tecnológicas: las brechas tecnológicas en-

tre los países que liberalizan recíprocamente sus mercados tienden a incrementarse y, si no se corrigen, conducen a la consolidación de patrones de especialización productiva desequilibrados entre sectores dinámicos y otros estáticos o en retroceso (Lo Turco, 2008). Si las políticas de fomento de la industrialización y la innovación tecnológica se dejan exclusivamente a las políticas nacionales se genera una competencia desleal a favor de los países que cuentan con mayores recursos para destinar a ayudas y promover incentivos. Por ello se hace necesario la transparencia del uso de las ayudas públicas y su correcta regulación para evitar una competencia desleal (Bouzas y Da Motta, 2008). Otra forma de contrarrestarlo es coordinando políticas que contribuyan a conectar cadenas productivas complementarias transnacionales y desarrollar producciones competitivas entre países. Pero para ello son necesarios, como mínimo, mecanismos de coordinación y control de carácter regional. Un paso más allá, hacia la profundización del proceso de integración, sería el establecimiento de una política regional de industrialización complementaria a las nacionales.

Diferencias de *nivel de desarrollo*: la convergencia de los niveles de desarrollo (renta y otros indicadores sociales, como salud, educación, vivienda o empleo) debe formar parte indisoluble de los objetivos de los procesos de integración y está vinculado con la mejora de la cohesión social y territorial. Sin embargo, no se produce automáticamente; al contrario, existen evidencias de que, sin mecanismos de corrección, las asimetrías tienden a ampliarse (SELA, 2008a). Para que se produzca una convergencia de rentas es preciso que los países menos avanzados crezcan más y eso comporta introducir un elemento redistributivo. En cuanto a las infraestructuras sociales y los servicios públicos, se necesitan inversiones públicas que no todos los países pueden afrontar individualmente. Por todo ello, las políticas de corrección de las asimetrías de desarrollo son las medidas más polémicas y también las más difíciles de articular y definir, especialmente en procesos de integración «sur-sur» en que todos los países miembros afrontan carencias de desarrollo importantes y cuentan con recursos limitados.

Diferencias de *poder político*: cuando el peso político de alguno/s de los miembros es mucho mayor que el de los demás se generan reticencias por parte de los socios menores que recelan verse excluidos en la toma de decisiones. Si la introducción de la representación proporcional en la toma de decisiones conlleva que uno o unos pocos países tengan en

su mano las decisiones a causa de su peso específico, eso puede bloquear el paso de un sistema de unanimidad a uno mayoritario. Difícilmente el socio mayor aceptará un trato paritario de todos los miembros a la hora de formar las mayorías y, para los países menores, tampoco resulta atractivo un sistema que les prive de toda influencia en la toma de decisiones. En estas condiciones se perpetúan sistemas de bloqueo individual que impiden el avance y el predominio del interés común sobre el individual. Estas asimetrías también complican la incorporación de mecanismos de participación democrática, que normalmente implican una proporcionalidad de la representación, aunque esta tiene que ver más con la población y con la cesión de soberanía.

Diferencias de *tamaño y población*: son las diferencias más estables y su tratamiento requerirá de medidas también duraderas. En el caso de la población, el tema está muy relacionado con la distribución del peso político en las instituciones de integración, especialmente en los órganos de participación democrática como los parlamentarios, pero también en otros órganos consultivos donde participan diversos agentes sociales. En cuanto al tamaño, los mayores retos se relacionan con la creación de infraestructuras de interconexión entre territorios que dé, por una parte, acceso equitativo a los servicios sociales como forma de disminuir las asimetrías de desarrollo; y por otra, a los factores productivos y a los mercados disminuyendo los costes de transacción para reducir las asimetrías económicas. La financiación de estas políticas requiere de un volumen muy importante de financiación que no está al alcance de todos los países de forma equilibrada por lo que requerirán de recursos adicionales, bien intracomunitarias acudiendo a instrumentos fiscales o políticas redistributivas, bien extracomunitarias apelando a la cooperación internacional.

Diferencias *jurídico-institucionales*: las diferencias en la estructura administrativa territorial de los estados, el ordenamiento jurídico, el marco regulador, el manejo macroeconómico, el sistema financiero y el régimen fiscal dificultan el establecimiento de un régimen común y por tanto la profundización del proceso de integración. Por ello la convergencia macroeconómica y la armonización de legislaciones forman parte indisociable de los procesos de integración. No obstante, este tipo de políticas es uno de los más conflictivos, especialmente en economías de desarrollo con importante vulnerabilidad externa que alienta el recurso a medidas nacionales de carácter proteccionista. Sin instrumentos jurídicos

comunitarios que establezcan reglas comunes y procesos de control y sanción del incumplimiento se hace muy difícil avanzar en los procesos de convergencia de políticas.

Asimetrías en función de su origen

Con relación al origen o causa de las asimetrías, existe una clasificación ampliamente respaldada (Bouzas, 2003; Durán y Masi, 2007; SELA, 2008a; Vaillant y Ons, 2009) que distingue entre asimetrías estructurales y asimetrías originadas en las políticas públicas nacionales:

Las *asimetrías estructurales* responden a diferencias de capacidades entre los estados que incluyen el tamaño de los mercados, el desempeño económico, el peso comercial, las capacidades para crecer económicamente, la vulnerabilidad ante los riesgos de padecer desastres naturales, el nivel de renta per cápita, los grados de competitividad de los países y regiones o la flexibilidad de los mercados. Este tipo de asimetrías son factores que solo se modifican de forma lenta, por lo que precisan de políticas a medio y largo plazo y mecanismos de cooperación que incluyan transferencia de recursos a los países y territorios más desfavorecidos. Al ser diferencias de mayor estabilidad pueden ser objeto de tratamientos preferenciales negociados (Bouzas, 2003), sin embargo, habrán de establecerse mecanismos de seguimiento para adaptar las medidas a las variaciones que se vayan produciendo en aquellas asimetrías con mayor dinamismo.

Las otras asimetrías vienen *provocadas por un uso discrecional de las políticas públicas* cuya finalidad es estimular la inversión doméstica e internacional directa, la promoción de las exportaciones o el financiamiento de la innovación tecnológica. Algunos autores añaden a estas las carencias institucionales, como el imperio de la ley, las finanzas públicas o el ordenamiento territorial (Guarnieri, 2005). Como se señaló, el uso nacionalista de estas políticas favorece a aquellos países que cuentan con más recursos y que suelen ser los que parten con mayores ventajas. Este tipo de asimetrías requieren, al menos, de coordinación o armonización de políticas y estas son difíciles de implementar; En primer lugar, por la necesidad de contar con un terreno de juego nivelado para aplicarlas de forma homogénea (Bouzas, 2003), lo cual implica prever excepciones cuando no las hay. En segundo lugar, porque precisa de una instituciona-

lidad que garantice la aplicación y el control con criterios regionales y eso supone cierto grado de supranacionalidad, aunque solo sea de ejecución y control. En países de corte federal o con estructuras muy descentralizadas es aún más complejo armonizar las políticas porque también los niveles subnacionales tienen capacidad para introducir políticas de incentivos que causen distorsiones.

La determinación del origen de cada asimetría sirve además para establecer quién tiene la principal responsabilidad a la hora de resolver las asimetrías, aunque en algunos casos el tratamiento ha de tener naturaleza mixta (Guarnieri, 2005) y coordinación de los diferentes niveles. Cuando la responsabilidad corresponde principalmente a las políticas nacionales, lógicamente son estas las que deben ser corregidas. Pero, es difícil que países con graves carencias y un bajo nivel de desarrollo puedan corregir asimetrías estructurales y de nivel de desarrollo sin mecanismos de compensación interregionales o fondos externos.

Asimetrías según su naturaleza

Otra clasificación explicativa de las asimetrías propuesta desde el SELA es la que atiende a su diversa naturaleza, lo que también permite identificar las principales instancias responsables para afrontarlos (Di Filippo, 2007). Así se distingue entre asimetrías de poder-dependencia entre estados y las asimetrías de desarrollo entre naciones.

Las asimetrías de *poder-dependencia* entre estados hacen referencia a: diferencias fácticas empíricamente comprobables (comprenden las asimetrías estructurales derivadas de un conjunto de tecnologías, regulaciones y políticas) o estratégicas, referidas a la arena donde se manifiestan los actores relevantes con diferentes posiciones de poder. Es en el tratamiento de estas asimetrías donde, según Di Filippo (2007), la acción de las instituciones regionales es más relevante ya que se relacionan directamente con la dinámica del proceso de integración regional.

Las *asimetrías de desarrollo entre naciones* hacen referencia a las condiciones de vida de las personas, la cobertura de sus necesidades, sus capacidades y libertades e incluirían también: las asimetrías fácticas; las asimetrías estructurales que engloban las tecnologías, normas y valores que institucionalizan las diferencias; y las estratégicas, que engloba las relaciones entre los actores que con diferentes poderes persiguen intere-

ses diversos. Para el mismo autor, en este ámbito los principales responsables son los propios estados y los instrumentos de integración solo inciden parcialmente si previamente se avanza en la remoción de las asimetrías de poder-dependencia de una forma global, incluyendo cuatro dimensiones fundamentales: ambiental, económica, social y política.

Asimetrías según su dinámica

Podemos catalogar también las asimetrías atendiendo a su comportamiento en el tiempo: algunas son presumiblemente *estables* como el tamaño del territorio, la población, o la disposición de recursos naturales; Otras son relativamente *dinámicas* en función, bien de la evolución positiva o negativa de las economías, bien por modificaciones en la composición de los participantes en el proceso de integración. Esto incluye las ampliaciones y las salidas de miembros que tienen consecuencias en la distribución del peso económico y político al interior del proceso. Finalmente algunas, como el nivel de desarrollo o las brechas tecnológicas y productivas deberían tender a ser *transitorias* y, por tanto, ir paulatinamente reduciéndose a medida que se avanza en el proceso de convergencia y ulteriormente eliminarse. Así, las medidas para afrontar unas u otras asimetrías deberían adaptarse a la evolución de las dinámicas que genere el propio proceso de integración.

Atendiendo a la dinámica de las asimetrías también se distingue entre: asimetrías *fundacionales*, presentes en el momento del inicio del proceso de integración y que deberían tenerse en cuenta ya en el proceso de negociación o adhesión; y *emergentes*, que resultan de la propia evolución del proceso de integración y precisan de mecanismos de control y corrección. Para evitar en la medida de lo posible las asimetrías creadas por el propio proceso de integración parece conveniente un estudio previo a la adopción de las medidas susceptibles de tener efectos negativos en el tratamiento de las asimetrías previamente a su adopción.

A estos dos tipos de asimetrías, que tienen un carácter más estructural, se pueden añadir las *coyunturales* originadas fundamentalmente en cambios de ciclos económicos (Peña, 2004) o *shocks* externos, las cuales precisan de instrumentos temporales que actúan como excepciones a la regla. No obstante, también se pueden establecer mecanismos de prevención de estas situaciones que eviten tener que acudir a la excepcionalidad.

dad, ya que un recurso reiterado a esta mina la seguridad jurídica y la credibilidad del proceso de integración.

Tipos de asimetrías según su localización

Las diferencias no se dan solo entre estados, sino que se reproducen dentro de cada país. Por ello hay que distinguir entre: asimetrías *interestatales* que incluyen el tamaño, peso económico, población, peso político y el marco jurídico e institucional; y asimetrías *interregionales*, que incluyen diferencias de nivel de renta, carencias de infraestructuras, tasas de desempleo, nivel de industrialización o vulnerabilidad a los desastres naturales. Estas diferencias pueden darse, bien entre regiones dentro de un solo país, bien de varios estados dentro de un proceso de integración. Las disparidades regionales en América del Sur son mayores que las que se dan en otras regiones. Así según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2007: 11) los estudios empíricos realizados muestran que, tanto en el Mercosur como en la CAN, las disparidades regionales en América del Sur son mayores que las que se dan entre países y tienden a incrementarse, especialmente en los países más grandes, como Colombia y Brasil. Estas diferencias interregionales determinan las diferentes posibilidades que tiene cada territorio de aprovecharse de los beneficios del proceso de integración.⁴

Esto tiene también consecuencias a la hora de establecer los mecanismos de corrección de las asimetrías, que deben tener en cuenta no solo el ámbito intergubernamental, sino también el interregional. Las dinámicas de cooperación y/o competencia entre territorios es un elemento muy relevante para la integración y la cohesión al interior de los procesos de integración regional. Las disparidades en los modelos de estructura de distribución del poder entre los órganos nacionales y los subnacionales es un factor que genera una problemática añadida y debe abordarse a través de un adecuado diseño de la aplicación del principio de subsidiariedad. Este debe garantizar, por una parte, el respeto de la distribución de poder en el interior de los estados, pero también el respeto de la disciplina regional del cual es garante el gobierno nacional. Por ello se requiere una institucionalidad que permita a las regiones participar en el proceso de integración y al tiempo corresponsabilizarse con este.

Otro problema por abordar es la financiación de las políticas destinadas a la reducción de las asimetrías regionales en diferentes estados con diferentes niveles de desarrollo. No será igual la posición de un país con una renta per cápita relativamente más elevada que la de los demás miembros si esa riqueza está bien distribuida en todo el territorio, que si cuenta con grandes desequilibrios internos. Así, por ejemplo, en el Mercosur Brasil, que es el país que tiene mayor peso económico, no es el país más rico en términos de renta per cápita y es también el país con la región más pobre. Sin embargo, es también el país que cuenta con mayores recursos para realizar políticas regionales que incentiven la inversión en sus regiones más desfavorecidas en competencia con regiones pobres de otros países. El diseño de los instrumentos que aborden las disparidades regionales deberá adaptarse a la capacidad real de los países, pero también incorporar mecanismos de solidaridad interterritorial con elementos redistributivos. Obviamente, esto es más sencillo en acuerdos «norte-sur» donde hay una clara diferenciación en la posición de los socios que en acuerdos «sur-sur», en los que todos los países tienen necesidades y carencias que resolver con recursos limitados. Abordaremos estas cuestiones a continuación al examinar los instrumentos disponibles.

Un arsenal de instrumentos para el tratamiento de las asimetrías

Cada una de las asimetrías arriba mencionadas tiene una influencia diferente en el proceso de integración y los instrumentos que se utilizan para afrontarlas también divergen. La configuración de estos depende incluso de cómo se distribuyen las diferencias. Así, como ya se apuntó, no es lo mismo si un país es pequeño pero muy desarrollado, que si es pequeño y además pobre, o si es grande y con un gran poder económico o mediano y con un bajo nivel de desarrollo. De la misma manera que no es igual si tiene un fuerte liderazgo e instituciones democráticas estables, que si genera grandes reticencias entre sus socios o afronta incertidumbres e inestabilidad política. Dada la variabilidad de situaciones es muy difícil trasladar de manera automática las experiencias e instrumentos de un mecanismo de integración a otro. Pero además depende del grado de institucionalización de cada sistema y del modelo de integración que se pretende establecer (Vaillant y Ons, 2009).

No obstante, eso no quiere decir que no se pueda aprender de la experiencia propia y ajena, pues se pueden extraer consecuencias de los resultados obtenidos en diversos contextos, reconocer buenas prácticas y analizar errores. Atendiendo a la experiencia en diferentes procesos de integración (aquí nos limitaremos a ALC y la UE) podemos dividir los diferentes instrumentos de tratamiento de las asimetrías agrupándolos en cuatro grandes bloques que atienden el tipo de asimetrías que tratan de abordar en función de los objetivos que pretenden alcanzar. Dentro de estos se incluyen, tanto los que afrontan elementos estructurales como los que abordan los efectos de las políticas públicas.

Como se señaló, para alcanzar los objetivos de disminución de las asimetrías que obstaculizan la integración regional, deben combinarse las medidas nacionales y subnacionales con las que se toman en el plano regional, y en conjunto todas deben ser coherentes con la inserción internacional de la región (Peña, 2004). Sin embargo, en este texto nos detendremos exclusivamente en analizar las medidas de carácter regional que se han utilizado en el marco de los proyectos de integración existentes.

Mecanismos para el mejor aprovechamiento de la liberalización comercial

Dado que los procesos de integración tradicionalmente se han construido en torno al establecimiento de ZLC y/o UA las medidas de corrección de las asimetrías comerciales son las que han recibido mayor atención y han proliferado más. Históricamente ha habido una evolución: desde el *trato especial y diferenciado*, que contempla el tratamiento asimétrico atendiendo al nivel de desarrollo como norma ordinaria, hacia el establecimiento del *campo de juego nivelado* con normas y disciplinas comunes, que solo contempla la posibilidad de excepciones extraordinarias y temporales (Bustillo y Ocampo, 2003: 15). La primera se corresponde a la tradición de las doctrinas estructuralistas de la dependencia y se está rediseñando a partir de los cambios producidos por el proceso de globalización, la liberalización multilateral y los postulados del regionalismo abierto. La segunda entronca con la corriente neoliberal de establecimiento de ZLC OMC plus con tratamiento recíproco único, aunque contemple la mencionada posibilidad de excepciones temporales. Son dos tendencias que subsisten en diferente grado según los mecanismos de in-

tegración, pero ninguna de las dos parece haber encontrado una solución efectiva para todos los casos. Un camino intermedio es el de la «transición asistida» entendida como la cooperación de países relativamente más desarrollados con otros de menor desarrollo; esta aúna un tratamiento diferencial gradual junto a asistencia técnica, con el fin de tornar viable su transición a las nuevas condiciones en las que deberán operar las economías como resultado de un acuerdo de integración económica o de libre comercio (Peña, 2004: 10). Esta cooperación puede darse desde dentro del propio proceso o desde fuera, pero siempre precisa de políticas nacionales y sobrepasa las medidas de carácter comercial.

En esta dirección, junto al tratamiento arancelario preferencial, se han incorporado otros aspectos relacionados con las asimetrías comerciales y que hoy en día son barreras incluso más significativas que las tarifas y tasas. Estas medidas van en la línea de una integración más positiva que negativa y tienden a eliminar barreras al comercio no arancelarias y al tiempo establecer políticas de promoción y diversificación comercial. Estos instrumentos son especialmente importantes en el contexto latinoamericano, donde el comercio intrazona está en niveles muy bajos que, con excepciones, no suelen superar el 20%.⁵ Además en el aprovechamiento de dicho comercio se dan grandes diferencias entre países y tiene como resultado balanzas desequilibradas lo cual genera tensiones y prácticas proteccionistas. Entre los instrumentos utilizados para abordar dichas prácticas encontramos:

- Tratamiento especial y diferenciado que incluye, en primer lugar, plazos más largos de liberalización para los países menos competitivos, pero también exenciones temporales en determinados productos o sectores, cláusulas de excepción para situaciones que puedan desequilibrar la economía nacional o un determinado sector, normas de origen más favorables para las exportaciones intrazona y cláusulas de máximo empeño.
- Establecimiento de fondos de garantía para asegurar un mínimo anual de ingresos por exportaciones aun en el caso de caídas de los precios internacionales e importante descenso de la demanda y/o la producción.
- Mecanismos financieros para compensar la pérdida de ingresos fiscales causados por la liberalización.
- Conservación de márgenes de flexibilidad en la aplicación de la

normativa para poder fomentar el desarrollo productivo y aumentar la competitividad.

- Cooperación técnica para la liberalización y para superar las barreras no arancelarias y las medidas fitosanitarias.
- Facilitación del comercio: información unificada, armonización de los procedimientos de importación y exportación y adopción de estándares internacionales.
- Mejora de los sistemas multilaterales de pagos, formación de funcionarios, facilitación de las reformas para adaptarse a los compromisos.
- En fases de mayor profundización de los procesos de integración, se contempla también el establecimiento de una política comercial común que contemple la comunitarización de todas las legislaciones comerciales.
- Acuerdos asimétricos con terceros países que contemplen las diferencias entre los diversos participantes en función del nivel de desarrollo y la vulnerabilidad de la economía nacional o determinados sectores. Esto implica aplicar algunas de las medidas antes mencionadas también en las relaciones extrazona.

Tratamiento de asimetrías en los niveles de desarrollo económico y territorial

Como se señaló anteriormente, la capacidad de aprovechamiento de las potencialidades de un proceso de integración y de las economías de escala dependen del punto de partida. Los territorios que tienen un marcado déficit de infraestructuras o estructuras productivas obsoletas y poco competitivas no pueden acceder a las ventajas, ni las economías de escala que proporciona un mercado único y la liberalización del comercio. Si no se toman medidas compensatorias las diferencias de competitividad, en lugar de reducirse se acrecentarían. La experiencia europea demuestra que, a pesar de que se han tomado dichas medidas, el dinamismo de las regiones con mejor punto de partida es mayor que el de las menos avanzadas. Sin embargo, las políticas nacionales de promoción de la industrialización y promoción de las inversiones constituyen un factor de distorsión de la competencia que debe ser regulado para evitar que se conviertan en barreras proteccionistas y perjudiquen a otros territorios.

Así, se ha señalado que el control de las ayudas estatales se convirtió en uno de los elementos integrales de la política de competencia comunitaria en el caso de la integración europea. Para ello se estableció un estricto control de la disciplina comunitaria elaborando criterios objetivos para autorizar o rechazar ese tipo de medidas⁶ (Bouzas y Da Motta Veiga, 2008: 144 y ss.) y se fijaron unos techos máximos, además de la exigencia de una política de transparencia en la tramitación y la aplicación de las medidas. En esta línea, las resistencias iniciales de los estados fueron importantes debido a la presión de los lobbys internos. Además hay una dificultad añadida debido a que también hay que controlar las medidas establecidas por entidades subestatales que compiten por las inversiones en el interior de los propios estados y que deben ajustarse a la normativa comunitaria que es la que prevalece en caso de conflicto. Esto puede ser causa de algunos conflictos de competencia e implica clarificar la aplicación del principio de subsidiaridad y establecer adecuados instrumentos de solución de las controversias interorgánicas de diferentes niveles.

Entre los instrumentos empleados para tratar de compensar la asimetrías de desarrollo económico que se han puesto en práctica encontramos:

- Programas regionales de infraestructuras de conexión territorial que faciliten el acceso a los mercados.
- Fondos para financiación de infraestructuras de acceso a los recursos naturales estratégicos y para su distribución a los centros de producción y exportación. Puede tratarse de provisión o financiación de proyectos a través de préstamos gestionados por un organismo financiero independiente,⁷ pero también se contemplan subvenciones a través de fondos presupuestados.⁸
- Promoción de la industrialización con incentivos a la inversión en sectores específicos estratégicos mediante exenciones y créditos tributarios (un ejemplo paradigmático en este enfoque selectivo es la experiencia irlandesa y asiática para el fomento de las nuevas tecnologías).
- Ayudas para la reestructuración de sectores obsoletos o no competitivos.
- Cooperación para la transferencia de tecnología que evite un agravamiento de la brecha tecnológica y de competitividad.

- Flexibilizar la disciplina sobre propiedad industrial, para fomentar la innovación en sectores estratégicos.
- Encadenamiento de sectores productivos que permitan ganar valor añadido a todos los eslabones de la producción.
- Políticas industriales comunitarias que coordinen y complementen las políticas nacionales. Se ha planteado también una regionalización de las políticas nacionales de los países con mayor potencial para compensar las diferentes capacidades de financiación de los diversos estados y regiones.
- Restricciones o control a los flujos de capitales que permitan adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas.
- Mecanismos financieros reguladores para evitar la vulnerabilidad a las conmociones externas, que garanticen estabilidad del tipo de cambio y acceso al financiamiento.
- Exenciones fiscales atendiendo a las características económicas específicas de algunos territorios (insularidad, aislamiento, dependencia, etc.).

Mecanismos para la convergencia social e interregional

La convergencia del nivel de rentas, la calidad de vida y del acceso a los servicios públicos de las personas de los diferentes territorios es una aspiración, tanto en el plano intranacional como entre los diferentes estados parte en un proceso de integración, que va ligada a la construcción de una ciudadanía efectiva. Abordar esas diferencias requiere que los territorios en situación de desventaja sean objeto de políticas activas que traten de paliar el déficit en sus diversas manifestaciones. Frecuentemente se pone el énfasis en el papel de la transferencia de fondos estructurales o de cohesión, que son el aspecto más visible en el caso de la experiencia europea, pero el tipo de instrumentos es mucho más amplio y varía en función de diferentes objetivos. Todos estos instrumentos tienen un componente redistributivo pero atienden a diferentes criterios, lo que implica que cada país se beneficia de forma diversa según cada tipo de instrumentos en función de su situación particular y su evolución en el tiempo. La fijación de estos criterios forma parte de una negociación política compleja que debe estar asentada en indicadores objetivables. Por otra parte, la aplicación de estos instrumentos también precisa de cierta ar-

monización de los instrumentos nacionales, ya que los fondos y políticas comunitarias son necesariamente complementarios de las políticas nacionales y estas son la base sobre la que se apalancan las políticas regionales. Aunque la decisión de conceder la financiación o no sea comunitaria, la selección de los programas y las prioridades las ponen las autoridades nacionales o regionales según la distribución de competencias que se de en cada Estado.

Entre los principales instrumentos que cabe reseñar encontramos:

- Fondos de cohesión social para políticas de infraestructuras sociales y fomento del empleo y formación. Estos pueden ser de enfoque nacional, para aquellos países con una renta per cápita por debajo de la media, o de enfoque regional para aquellos territorios especialmente desfavorecidos, que pueden estar incluso en países de un desarrollo relativo superior.
- Regulación de políticas migratorias para facilitar la movilidad internacional de la mano de obra de trabajadores cualificados y no cualificados. Estas son políticas especialmente sensibles porque la movilidad laboral puede generar presión a la baja de los salarios en los países de acogida y pérdida de capital humano en los países de emisión. Para evitar que se produzcan estas consecuencias no deseadas que provocan conflictividad social, se tiende a establecer medidas de fomento de la migración circular que generan flujos de ida y vuelta.
- Armonización de la legislación laboral como complemento necesario de la liberalización de la circulación de trabajadores para garantizar unos estándares mínimos y evitar el *dumping* social.
- Medidas de fomento de mejora de la competitividad, de reconversión de puestos de trabajo y de acceso al mercado laboral a través de la formación de recursos humanos.
- Políticas para combatir la desigualdad y la discriminación social; lo que incluye no solo el establecimiento de normativas, sino también mecanismos independientes de control de su cumplimiento.
- Planes de desarrollo transfronterizo entre regiones colindantes que generen una integración de facto de las economías vecinas⁹ y a la vez una convergencia de rentas y de acceso a servicios sociales.

- Transferencias de renta o subvenciones a sectores sociales vulnerables, como por ejemplo: parados de larga duración, pequeños agricultores, o embarcaciones de pesca o personas con economía de subsistencia.
- Financiación de programas para la recuperación y revitalización de zonas rurales o urbanas degradadas.

Mecanismos jurídico-institucionales

La institucionalidad de los organismos de integración puede ser un contrapeso a las asimetrías o, por el contrario, contribuir a exacerbarlas. Los mecanismos intergubernamentales y paritarios con toma de decisiones por unanimidad o consenso sirven de protección a los más débiles, pero impiden avanzar hacia decisiones mayoritarias que implican una mayor cesión de soberanía. Los órganos representativos con decisiones por mayoría, si tienen competencias decisivas, suelen introducir una representación proporcional de acuerdo a criterios que contemplan tanto la población como el peso específico de cada economía y el equilibrio político de poderes. Una manera de contrarrestar el peso excesivo de algunos estados o coaliciones de estados es a través de una distribución del voto que permita minorías de bloqueo de decisiones que puedan afectar a intereses fundamentales de los estados miembros. La incorporación de autoridades locales y otros actores sociales también contribuye a una democratización de la toma de decisiones, además de garantizar que la distribución de competencias internas no se desvirtúa a través de una acción comunitaria. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones y la búsqueda de un equilibrio de representación equitativa de los diferentes actores implicados se hace más complejo.

Otros mecanismos de legitimación de la acción comunitaria es a través de la incorporación de sectores sociales representativos, aunque sea a título consultivo. En todo caso, la existencia de una institucionalidad comunitaria que vele por el interés general y establezca mecanismos independientes de control de la aplicación de la normativa vigente es un elemento esencial para garantizar la efectividad de cualquiera de los mecanismos previamente mencionados. Su falta o su debilidad es una de las principales carencias de los procesos de integración en América del Sur. Entre los instrumentos mecanismos institucionales para garantizar una

mayor equidad en la aplicación de un régimen de integración regional destacamos:

- Sobrerrepresentación de los estados más pequeños en los órganos de decisión intergubernamentales (Malamud y Schmitter, 2007: 10) para evitar su irrelevancia en la toma de decisiones.
- Establecimiento de órganos no intergubernamentales que representen el interés general y velen por el cumplimiento de la normativa común.
- Políticas reguladoras armonizadas que garanticen una distribución equitativa de los beneficios de la integración.
- Instrumentos de solución pacífica de controversias entre estados, preferiblemente preceptivos y vinculantes.
- Incorporación de instituciones de participación democrática, bien sea a través de órganos representativos (parlamento, consejo de autoridades regionales y locales), bien de sectores sociales específicos (consejo económico y social general o específico para algunos colectivos o temas estratégicos).

El tratamiento de las asimetrías en la CAN

La reducción de las diferencias entre los estados miembros del entonces denominado Pacto Andino aparecía ya como un objetivo fundacional en el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena. Para ello se previó establecer un sistema de seguimiento basado en una serie de indicadores macroeconómicos. En el mismo Tratado se identificaba a Bolivia y Ecuador como países de menor desarrollo y el artículo 3 determinaba que gozarían de un régimen especial para acelerar su desarrollo económico sin especificar de qué tipo de medidas se trataba. La forma en como se ha abordado ese objetivo, sin embargo, ha ido evolucionando en diferente sentido a lo largo de los años. Según los documentos de la Secretaría General (CAN, 2006) se pueden delimitar tres fases:

La primera, que va de 1969 a 1989, se centró en la vía del tratamiento especial y diferenciado y en la elaboración de políticas de industrialización. En el ámbito comercial se otorgaron a los dos países plazos más amplios en el programa de liberalización, se estableció una

serie de productos para los cuales los demás estados miembros abrirían sus mercados y se exigió un menor porcentaje de contenido originario en los productos liberalizados a la exportación. Otras medidas fueron dirigidas a la promoción de la producción nacional boliviana y ecuatoriana mediante una preferencia de adquisición de determinadas producciones o proyectos de desarrollo tecnológico (CAN, 2006). En 1976 el programa especial de apoyo a Bolivia se propuso identificar oportunidades de industrialización y de complementariedad con otros países miembros. Esta iniciativa se sumó a otras como el Programa andino de integración turística, que daba prioridad a Bolivia y Ecuador, o el Plan andino de acción conjunta para la solución de los problemas de transporte derivados de la situación de mediterraneidad de Bolivia. En lo referente a la inversión extranjera directa se concedía a las empresas extranjeras instaladas en Bolivia y Ecuador un plazo extendido para convertirse en mixtas y acceder a los programas de liberalización y se permitían mejores condiciones a las multinacionales instaladas en dichos países. A partir de la crisis de la deuda externa a principios de los ochenta las restricciones financieras acabaron con los programas de inversión productiva e infraestructuras.

En la segunda fase, de 1990 a 2000, se devaluó el trato discriminatorio y se optó por el establecimiento de una ZLC creada en 1993 entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, con posterior extensión a Perú en 1997. En el programa de liberalización no se contemplaron los niveles de desarrollo relativo, aunque sí las diferencias en cuanto exigencia de contenido originario. En este período, además, los estados miembros pusieron en práctica políticas de liberalización divergentes. Pero al mismo tiempo crearon mecanismos de financiación como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) con tratamiento preferente a Bolivia y Ecuador.

A partir de 2000 se abre una tercera etapa en la cual se han tomado iniciativas que tratan de dar un salto cualitativo y establecer políticas comunitarias estratégicas para afrontar asimetrías de desarrollo a través de instrumentos como: el Plan Integrado de Desarrollo Social, el Programa de acciones de convergencia macroeconómica, los programas de desarrollo fronterizo y algunos programas específicos para Ecuador y Bolivia. Aunque la mayoría no han pasado del enunciado a la práctica, en los siguientes apartados se identifican los mecanismos vigentes atendiendo a los diferentes objetivos. El abandono de la CAN por parte de Venezue-

la en 2006 y los desencuentros entre los estados miembros, particularmente de Colombia con Ecuador y Bolivia, hacen dudoso avanzar en la profundización de la integración andina a corto plazo e incluso se cuestiona su supervivencia. Dejando al margen elucubraciones y malos augurios, nos limitaremos a hacer un enunciado de los instrumentos existentes. Aunque no es el espacio de dar una explicación detallada del funcionamiento de cada uno de ellos,¹⁰ sí se hará una valoración de las características generales, el alcance y la eficacia de los instrumentos.

Mecanismos para el mejor aprovechamiento de la liberalización comercial en la CAN

El enfoque del *trato especial y diferenciado* en las medidas de liberalización ha sido el instrumento predominante en la CAN, sin que se haya avanzado mucho en otro tipo de acciones complementarias. En concreto hemos identificado las siguientes medidas:

Sobre el Arancel Aduanero Común, la Decisión 370 establece niveles de 5%, 10%, 15% y 20% de arancel para terceros según el grado de elaboración del producto. Sin embargo, se permite que Bolivia mantenga niveles de 5% y 10% y se establece para Ecuador un régimen de excepción específico para algunos productos permitiéndole reducir el régimen general en cinco puntos. Con ello se fomenta la exportación de productos nacionales a los países socios, que mantienen barreras arancelarias con terceros países. Estas ventajas se han visto amenazadas con la negociación de los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos y las negociaciones para el acuerdo de asociación con la UE de las cuales se ha autoexcluido Bolivia y se resiste Ecuador, por lo cual se han incrementado las tensiones internas.

Complementariamente a las medidas tarifarias se contemplan *cláusulas de desempeño* para modular la aplicación arancelaria. Respecto a las *normas de origen*, en reconocimiento a las asimetrías la exigencia de contenido regional exigido a los productos para beneficiarse de la liberalización es del 40% para Bolivia y Ecuador y del 60% para el resto en los procesos de montaje, ensamblaje o transformación.

En referencia a la *liberalización de servicios*, La Decisión 439 de 1998 establece plazos diferenciados y excepciones temporales, que no siempre han sido utilizados. También se contempla, aunque para todos

los socios, la aplicación de cláusulas de salvaguarda en caso de problemas de balanza de pagos.

Está prevista la *cooperación técnica* para la aplicación de los tratados comerciales, pero se ha desarrollado muy poco y las discrepancias actuales respecto al modelo de inserción internacional entre los países miembros la dificulta. Algunos ejemplos de cooperación técnica puntual son: el apoyo a la elaboración del Plan estratégico exportador de Bolivia, apoyo a misiones comerciales, acciones de apoyo a las pymes, asesoría para las negociaciones comerciales. En el ámbito de la eliminación de los *obstáculos técnicos no arancelarios* se han realizado algunas propuestas, sin embargo el nivel de implementación es muy bajo.

En 2004, por decisión unánime de los estados miembros, la normativa de la CAN permitió de forma excepcional la *negociación de acuerdos con terceros estados*.¹¹ Esta disposición, lejos de contribuir a reducir las asimetrías, las incrementó, pues fue aprovechada por Colombia y Perú para negociar el TLC con Estados Unidos. El resultado fue el abandono de la CAN por parte de Venezuela y protestas de Ecuador y Bolivia. En las negociaciones con la UE se ha reproducido el problema con la negativa de Bolivia a participar en un TLC, lo que llevo a desistir de la negociación en bloque hasta entonces defendida por la UE. En cambio, Ecuador ha optado por proponer un tratamiento diferenciado que tenga en cuenta en las negociaciones las situaciones de menor desarrollo relativo.

Tratamiento de asimetrías en los niveles de desarrollo económico y territorial en la CAN

En este apartado destaca la creación de varios mecanismos financieros que introducen un tratamiento diferenciado: el más importante es la CAF que tiene como finalidad proporcionar financiación para infraestructuras. Establece una menor participación de capital para Bolivia y Ecuador (7%), que para los demás socios andinos (25,5%) sin que eso repercuta en su peso en la toma de decisiones. En la práctica, además, Bolivia y Ecuador reciben un mayor porcentaje de créditos, aunque han ido en disminución relativa: del 50% en 1980 al 30% en 2005 (CAN, 2006). Por su parte el FLAR fue creado en 1976 para la zona andina con el fin de proporcionar préstamos para equilibrar las balanzas de pagos y para políticas anticíclicas en situaciones de crisis de endeudamiento. Exige una

participación del capital de Bolivia y Ecuador del 11,3%, respecto al 22,6% respecto a los demás socios y además establece límites de financiación más flexibles. En 1988 se permitió la adhesión de otros países latinoamericanos y se incorporó Costa Rica, pero en la actualidad su capacidad financiera es aún muy limitada. Finalmente, el Fondo Especial Subregional de apoyo al mejoramiento productivo y competitivo de Bolivia y Ecuador recogido en el acta de la Cumbre presidencial de julio de 2005 prevé un mecanismo financiero pendiente de concretar.

En referencia a las acciones de convergencia macroeconómica, el Programa de Acciones de Convergencia estableció una serie de metas para todos los integrantes: inflación de no más de un dígito, deuda pública de un máximo del 50% PIB y déficit fiscal inferior al 3% del PIB, y la 543 de 2003 instauró un mecanismo de seguimiento a través de informes nacionales homogeneizados. El Grupo Técnico Permanente para el seguimiento de las metas de convergencia macroeconómica de la Comunidad Andina se reúne de forma regular y examina los informes anuales, pero, a pesar de que los criterios se han incumplido reiteradamente por todos los países, no ha habido respuesta institucional. El Acuerdo de Cartagena recoge *cláusulas de salvaguardia para problemas de balanzas de pagos* (art. 95) o cuando una devaluación afecta a la competitividad de un país miembro (art. 98), pero dado que son extensivas a todos los países no pueden considerarse un tratamiento diferencial según el nivel de desarrollo.

Como medida tendente a facilitar la integración están pendientes de adopción unos proyectos de decisión para el establecimiento de un régimen uniforme de Corporaciones Multinacionales andinas de integración y desarrollo fronterizo (COMAF). También están a la espera de desarrollo: la alianza energética andina de 2004 con la finalidad de construir mercados energéticos integrados, la inserción en los mercados internacionales y el desarrollo de energías renovables (Decisión 536); y la iniciativa de conexión gasífera y eléctrica Petroandina, ambas afectadas por la salida de Venezuela.

Mecanismos para la convergencia social e interregional en la CAN

Durante los cuarenta años de existencia de la CAN no ha habido una convergencia de rentas entre los países miembros. Por el contrario, el país que más beneficios netos ha obtenido en términos de desarrollo ha sido

Colombia que está por encima de la media, mientras que Bolivia, el más pobre, sigue concentrando las regiones de menor desarrollo relativo. No obstante, todos los países andinos cuentan con regiones con un nivel de desarrollo equiparable al de las regiones pobres de Bolivia. Sin embargo la inclusión de instrumentos para el tratamiento de las asimetrías interterritoriales es bastante reciente. Algunas medidas que están en fase de desarrollo son:

La medida de mayor ambición es el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) aprobado en la Decisión 601 de 2004 donde se contemplan acciones de desarrollo rural y salud alimentaria y en el que se incluye el Plan Andino de Salud en Fronteras (PASAPRO) y la valoración económica y aprovechamiento de los recursos naturales (biodiversidad y agua). El mayor, aunque no único problema para su implementación, es la falta de recursos y por ello se recurre a la cooperación internacional. Así la Comisión Europea ha incluido el apoyo a este programa entre sus prioridades recogidas en la estrategia regional con la CAN 2007-2013. Uno de los primeros desarrollos fue la Decisión 647 de noviembre de 2006 (SISCAN) para la elaboración del Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina, que servirán para disponer de información comparativa sobre los grados de desarrollo y su evolución en todos los países miembros.

En 1999 la Decisión 459 estableció una política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo especialmente dirigido a regiones con un bajo nivel de desarrollo. En 2001 la Decisión 501 estableció las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y creo en la Secretaría General el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo que cuenta con el apoyo del BID para la etapa de preinversión en proyectos de frontera, la mayoría de los cuales fueron a parar a la frontera colombiana con Ecuador y Venezuela. La Decisión 502 estableció los Centros Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF) como mecanismos de control y se elaboraron algunas iniciativas cuya financiación dependía de cada país. Tras la crisis desatada a causa del bombardeo en febrero de 2008 de un campamento de la guerrilla de las FARC en territorio ecuatoriano por parte del ejército colombiano se rompieron las relaciones diplomáticas. Esto supuso la cancelación de la comisión binacional y se pararon los proyectos de cooperación fronteriza. El programa birregional entre Ecuador y Perú sigue vigente, pero con alcance limitado.

Por su parte, la Decisión 185 de 1983 creó el Plan Andino de Acción Conjunta para coadyuvar a la solución de los problemas de trans-

porte y comunicaciones derivados de la mediterraneidad de Bolivia, pero las dificultades para alcanzar un acuerdo entre Bolivia, Chile y Perú para el acceso al mar del primero dificulta su operatividad. La reapertura del diálogo a partir de la llegada al poder de Evo Morales en Bolivia ha alentado nuevas esperanzas aún por concretar. Más reciente es la decisión tomada en 2005 de crear el Fondo de Desarrollo Rural y la Productividad Agrícola destinado a proyectos productivos para mejorar la eficacia y promover el desarrollo integral de las zonas rurales, al que se dotó de un capital inicial de 610.926 dólares, cuya primera convocatoria se abrió en 2009.

Mecanismos jurídico-institucionales en la CAN

La CAN es el mecanismo de integración regional de América Latina con mayor desarrollo institucional, sin embargo los órganos principales de toma de decisiones siguen siendo intergubernamentales y toman las decisiones por consenso. No obstante cuenta con algunos organismos de representación no gubernamental. El primero de ellos es el Parlandino, que existe desde 1975 y en el que los estados tienen representación igualitaria con cinco representantes de cada país miembro, que tras el protocolo de 1997 se decidió que pasarían a ser elegidos por sufragio directo. Sus funciones son puramente consultivas, asesoras y de promoción de cooperación parlamentaria y sus recomendaciones se toman por mayoría simple.

Dos consejos consultivos con capacidad de emitir dictámenes incorporan a los agentes sociales: el Consejo consultivo empresarial andino y el Consejo laboral andino. Por su parte, la Decisión 585 de 2004 creó el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales con la finalidad de que proponga una estrategia andina de desarrollo territorial que facilite la cooperación entre las entidades locales. En 2007 la Decisión 674 creó el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina compuesto por un delegado por país y como observadores los representantes de las principales organizaciones indígenas.

Respecto a los mecanismos de solución de controversias la Decisión 623 recoge el Reglamento de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento para que la Secretaría General, los gobiernos y las personas naturales o jurídicas puedan actuar cuando consideren que un país ha incurrido en incumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas

no transformadas en derecho interno. No obstante están pendientes de culminar los trabajos para reformar el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CAN para mejorar la efectividad de las sentencias y las sanciones por incumplimiento. El Comité Andino de Defensa de la Competencia tiene como misión aplicar la Decisión 608 de 2005 que contiene las normas de protección de la libre competencia en la CAN, pero su aplicación efectiva es deficiente.

Experiencia de tratamiento de las asimetrías en el Mercosur

Durante los primeros años del Mercosur el tema de las asimetrías no tuvo un tratamiento sistemático, pero sí se contemplaron algunas medidas excepcionales. Así, el Tratado de Asunción que constituyó el Mercosur reconocía las diferencias de Uruguay y Paraguay respecto a los socios mayores y contemplaba la posibilidad de un ritmo más lento en para su incorporación al mercado común. El Capítulo III referido al «Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo» establece como base la no reciprocidad y la cooperación comunitaria y el Protocolo de Ouro Preto de 1994 contemplaba un tratamiento especial para los países y regiones menos desarrollados. Pero no se adoptó el principio de trato especial y diferenciado, sino que las medidas se entendían como excepciones a la regla general de reciprocidad. Cuando la grave crisis económica argentina de comienzos de siglo paralizó los avances en la integración, los pequeños países empezaron a cuestionar el funcionamiento de un proceso que no les reporta beneficios y les resta margen de maniobra. Hoy el tratamiento de las asimetrías en el Mercosur se ha convertido en una exigencia que pone en cuestión la viabilidad del proyecto. Uruguay y Paraguay reprochan a Brasil y Argentina el haber primado la bilateralidad en sus relaciones (Pagani y Martínez Larrechea, 2006) sin tomar en cuenta los intereses de los socios menores. En atención a las reiteradas solicitudes de ambos países en los últimos años se está realizando una revisión de los efectos de las asimetrías. Como consecuencia se aprobó la Decisión 34/06 «Directrices para un Plan de superación de las Asimetrías en el Mercosur» en la cual se pidió a Paraguay y Uruguay que identificaran los objetivos, instrumentos y la institucionalidad que considerasen necesarios.

La Decisión 33/07 estableció un Grupo de Alto Nivel (GAN) para elaborar el Plan Estratégico para la superación de las Asimetrías en el Mercosur y estableció unos lineamientos indicativos en cuatro pilares: acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo; acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores; acceso a los mercados regionales y al resto del mundo; y marco institucional para el desarrollo de programas comunitarios de desarrollo social. El GAN también considera los instrumentos financieros existentes como: el FOCEM y los programas de Cooperación y los Programas de Inversión Compartida, pero no trata de las asimetrías causadas por las políticas públicas, que son fuente de conflicto (Bouzas, 2008). Se trata aún de un proceso en sus inicios con resultados efectivos escasos que se podrán valorar a medio plazo. La solicitud de adhesión de Venezuela puede alterar el equilibrio de fuerzas internas del Mercosur. Cuando se concrete como se hace efectiva su incorporación una vez cumplidos los trámites formales pendientes se podrán valorar los efectos en el equilibrio de poderes dentro de la organización. De momento, nos quedaremos en la mención de las iniciativas en marcha.

Mecanismos para el mejor aprovechamiento de la liberalización comercial en el Mercosur

El Mercosur es aún un proyecto de unión aduanera, ya que no se aplica plenamente el arancel externo común (AEC). Este ha sido reiteradamente aplazado por las reticencias de los países más pequeños que consideran que beneficia a Brasil, por lo que acuden reiteradamente a excepciones (Laens y Terra, 2005). Los grados de interdependencia comercial varían, pero son muy bajos respecto a los que les une con otros países (la excepción es Paraguay que tiene un 45% del comercio en la región) y la interdependencia de inversión también es muy baja, con un promedio del 2%. Las numerosas perforaciones existentes en el AEC no están limitadas a los países más débiles; por el contrario, en general los países más pequeños son los más abiertos y los dos grandes no han dudado en acudir a la excepcionalidad, especialmente durante los períodos de crisis financieras que les afectaron gravemente en las pasadas décadas. Estas medidas unilaterales han dañado la credibilidad de un sistema que está en

proceso constante de revisión y condicionado por la coyuntura nacional e internacional. Además aún está pendiente de aprobar el nuevo Código Aduanero Común que dé mayor estabilidad al sistema.

No obstante el Tratado de Asunción en el artículo 6 autorizaba *tratamientos diferenciados* que fueron recogidos en el Programa de liberalización comercial para establecer el AEC mediante plazos más largos y un mayor número de productos acogidos a excepciones para Uruguay y Paraguay. En 2003 se estableció normas de origen que exigen un porcentaje del 50% para Paraguay en lugar del 60% regional y tratamientos excepcionales en algunos sectores hasta 2014. Paraguay y Uruguay pueden importar de terceros estados materias primas estratégicas de las que dependen libres de aranceles.

En el Consejo del Mercado Común de mayo de 2007 Brasil propuso la *eliminación del doble cobro* del AEC para los productos extrazona que ingresaran a su mercado a través de Uruguay y Paraguay, pero debido a la negativa de Argentina aún no se ha cerrado un acuerdo que debería haberse concretado en enero de 2009. Por su parte los dos socios menores mantienen una reclamación para la *eliminación de obstáculos no arancelarios* por parte de Brasil y Argentina retomando las negociaciones que se abandonaron a consecuencia de la crisis de los noventa. En consecuencia la Decisión 27/07 creó la obligación de enviar un listado de las restricciones no arancelarias más relevantes como primer paso para más adelante afrontar las medidas de armonización necesarias.

Los países menores han reclamado la posibilidad de renegociar *acuerdos de liberalización comercial y de inversiones con terceros* ante la paralización de las negociaciones multilaterales con la UE y Estados Unidos. Esto tropieza con la letra del Tratado de Asunción que exige la negociación conjunta de los acuerdos comerciales con terceros (no así en el ámbito de las inversiones). De momento parece que no va a prosperar y se mantienen las negociaciones conjuntas con la UE, aunque siguen estancadas. Otra posibilidad es que, como se ha planteado en el caso de la CAN, en las negociaciones conjuntas se tengan en cuenta las necesidades especiales de los países más débiles.

Tratamiento de asimetrías en los niveles de desarrollo económico y territorial en el Mercosur

En prevención de un uso abusivo de las ayudas nacionales la Decisión 10/94 pidió a los estados que no utilizaran *incentivos para las exportaciones intrarregionales* y solicitó que se establecieran mecanismos de verificación, pero estos siguen sin concretar. El Protocolo de Colonia de 1993 sobre inversiones extrazona y el Protocolo de Buenos Aires de 1994 sobre principios generales de trato para los inversores extrazona tampoco han logrado impedir la subsistencia de regímenes con incentivos divergentes en cada país. Tampoco se han tomado medidas para evitar los agravios frente a las diferentes capacidades de *incentivos a la producción* a pesar de las reivindicaciones de los países pequeños y especialmente Uruguay. En 2001 se hizo un inventario sobre incentivos nacionales y subnacionales del sector público que no vio la luz. Como consecuencia las diferencias regionales no solo no han disminuido, sino que se han incrementado a favor de las regiones más dinámicas (Cresta, 2008)

La Decisión 18/96 Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur estableció una Comisión para el Comercio y un Comité de Defensa de la Competencia, compuesto por los organismos nacionales, como órganos de control. A partir de ahí se desarrolló una extensa normativa para aplicar y unos procedimientos¹² que no han sido efectivo a causa de un incumplimiento reiterado por parte de los estados miembros.

En referencia a la *convergencia macroeconómica*, el Acta de Ushuaia de 1998 recomendó la armonización macroeconómica y encarar los asuntos relacionados con la unificación monetaria. En 2001 se fijaron objetivos indicativos a medio plazo para la inflación máxima (5%), la relación deuda pública/PIB (3,5%) y el déficit fiscal como porcentaje del PIB (40%), pero no llegaron a implementarse debido al estallido de la crisis argentina de 2002.

En el ámbito de la interconexión física y energética la mayor iniciativa es el programa IIRSA en el ámbito suramericano que mencionaremos más adelante. Sin embargo, cabe destacar la iniciativa Petrosur nacida en 2005 que está integrada por Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay para impulsar acuerdos en materia energética. En la práctica, las inversiones extranjeras han beneficiado fundamentalmente a Brasil y en segundo lugar, con bastante diferencia, a Argentina (Peña, 2007: 71) por la mayor escala de sus mercados. La razón es que las vías de trans-

porte de energía han priorizado allí donde hay mayor capacidad de consumo, interconectando mercados urbanos (Peña, 2007: 73). Por su parte, para fomentar políticas de integración productiva existe el Fondo financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (Fonplata). Es una institución financiera creada antes que el Mercosur, en 1977, de la que forman parte Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su finalidad es la financiación de proyectos de interconexión física entre los países de la Cuenca de la Plata. Como una cuestión particular, la Decisión 33/07 recoge entre los linamientos la necesidad de neutralización de los efectos adversos de la *mediterraneidad*, pendiente de concretar.

Mecanismos para la convergencia social e interregional en el Mercosur

En 2005 se creó el FOCEM con la finalidad de financiar proyectos de desarrollo para reducir las asimetrías entre los países miembros del Mercosur y aumentar la competitividad de las economías como instrumento de fomento de la integración y la cohesión social. Creado para compensar a los países pequeños se estableció que su financiación se repartiera en: 70% Brasil, 27% Argentina, 2% Uruguay y 1% Paraguay. Por el contrario, la ratio de los beneficiarios se establece en: 48% Paraguay, 32% Uruguay, 10% Argentina y 10% Brasil. El FOCEM financia proyectos encuadrados en el marco de cuatro programas¹³ que deben contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas, incluyendo la mejora de los sistemas de integración fronteriza y los sistemas de comunicación en general. La puesta en marcha de los primeros proyectos se ha visto entorpecida por retrasos en las aportaciones de los principales estados contribuyentes y trabas burocráticas que se agravan por el carácter intergubernamental de todo el proceso. Otro problema detectado es el exceso de dispersión de los fondos, así como la falta de conexión entre ellos y con las estrategias nacionales de desarrollo. Por ello la Secretaría del Mercosur está elaborando un estudio sobre las necesidades estructurales que permita un diseño conjunto y el establecimiento de prioridades regionales. Otra cuestión debatida es que los bolsones de pobreza más grandes no están en los países más débiles, sino en el más grande y poderoso que es Brasil, el cual es el principal contribuyente al fondo, pero el que menos recibe. Internamen-

te esa contribución solo resulta comprensible para la ciudadanía brasileña si se hacen evidentes de alguna forma los beneficios que la integración suramericana proporcional al país.

Un nuevo instrumento financiero en fase de creación es el Fondo de garantía para micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), que fue aprobado en diciembre de 2008 cuya financiación y acceso a los fondos será similar a la del FOCEM. Finalmente, podemos mencionar en este apartado la reciente creación del Instituto Social del Mercosur¹⁴ con la finalidad de potencial el eje social de la integración y contribuir al diseño y aplicación de políticas sociales, contribuir a la reducción de las asimetrías y participar en proyectos de cooperación técnica.

Mecanismos jurídico-institucionales en el Mercosur

No ha habido en el Mercosur ninguna transferencia del ejercicio de competencias soberanas a las instituciones comunes¹⁵ por lo que todas las decisiones se toman por unanimidad y deben traducirse a normativa interna. Esto retrasa enormemente la efectividad de las normas aprobadas que a veces tardan muchos años en estar plenamente vigentes en los estados miembros. Por otra parte no existen adecuados organismos de seguimiento de los acuerdos, por lo que son imposibles de controlar. Todo ello sumado a algunos incumplimientos reiterados de las normas sin que hayan previstas sanciones mina la credibilidad del sistema.

Respecto a incorporación de mecanismos de representación, en diciembre de 2005 se firmó el Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur, que entró en vigor el 7 de mayo de 2007, en sustitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta. El primer mandato estará integrado por 18 miembros por parte de cada Estado elegidos por los parlamentarios nacionales hasta el 31 de diciembre de 2010. Está previsto pasar al sufragio directo con un criterio de representación ciudadana que se ajustará a indicadores de población y representatividad. Para las decisiones se prevén distintos tipos de mayorías: simple, absoluta, especial y calificada. Es el único órgano del Mercosur que decide por mayoría, pero sus decisiones no son vinculantes.

Como órgano de representación de los sectores económicos y sociales se estableció el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur, con igual número de representantes por cada Estado parte. Tiene

funciones consultivas que toman la forma de recomendaciones al Grupo Mercado Común. La Resolución n° 68/96, establece el reglamento y la composición por las secciones nacionales de los estados partes, con autonomía organizativa. Cada sección nacional podrá enviar 9 delegados de composición paritaria (4 empresarial, 4 sindical más 1 para el tercer sector).

Finalmente, el Protocolo de Olivos de 2002 incorporó un procedimiento jurisdiccional de carácter arbitral para la solución de controversias, pero su función y su legitimidad ha sido mermada por los frecuentes incumplimientos de los laudos arbitrales e incluso del propio protocolo.

El espacio suramericano

La UNASUR ha tomado carta de identidad con la adopción de su acta constitutiva el 23 de mayo de 2008.¹⁶ Se trata de un proceso en definición en el que subsisten incógnitas de gran calado en cuanto a sus objetivos y orientación. En el plano institucional está dando sus primeros pasos; la UNASUR tiene como órganos el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Asuntos Exteriores y el Consejo de Delegadas y Delegados. Las decisiones que tomen los jefes de Estado se harán por consenso con la presencia de al menos tres cuartas partes de los estados miembros y tras un proceso de consulta a los ausentes. Está previsto crear en un futuro un Parlamento del Sur con sede en Cochabamba (Bolivia) cuya composición y funciones deberán ser negociadas. También se prevé la promoción de la participación ciudadana, pero no se han establecido aún los mecanismos concretos.

Sin embargo, UNASUR no nació de la nada, sino que recoge los frutos de procesos previos que vienen a sumarse a nuevas iniciativas en las que se han identificado instrumentos de cooperación para avanzar el tratamiento de las asimetrías. Concretamente se pueden identificar iniciativas en dos de los ámbitos antes analizados: el de la liberalización comercial y el de los niveles de desarrollo económico y territorial.

Mecanismos para el mejor aprovechamiento de la liberalización comercial

En este apartado es obligado hacer una referencia al marco de la ALADI¹⁷ para conducir hacia una *convergencia de los actuales regímenes de integración comercial* (Capítulo IV), pero manteniendo una mayor flexibilización. El Tratado constitutivo de la ALADI estableció también en el Capítulo III un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo en el que recoge un tratamiento no recíproco. Así el marco de la ALADI ofrece cobertura a los acuerdos comerciales «sur-sur» entre los países latinoamericanos. Como ejemplo tenemos el acuerdo de asociación Mercosur-CAN, al que se suman numerosos acuerdos bilaterales cruzados. Dada la proliferación de instrumentos en vigor se precisa realizar un inventario de los acuerdos existentes y de las preferencias vigentes, reglas de origen y salvaguardia para identificar las inconsistencias. También resulta vital la armonización de trámites y el reconocimiento recíproco en materia de normas técnicas, sanitarias y fitozoosanitarias y la eliminación de barreras no arancelarias. Para avanzar en ello la Conferencia de evaluación y convergencia tiene como mandato hacer recomendaciones al Consejo de ministros de la ALADI para promover la convergencia de los acuerdos de alcance parcial.

UNASUR ha asumido también este objetivo de convergencia de la integración comercial entre sus principales funciones pero aún no está claro cómo se va a articular su relación con los dos procesos subregionales preexistentes (Mercosur y CAN). Lo que es seguro es que el marco jurídico deberá ser el de la ALADI de la cual son miembros todos los países implicados.

Asimetrías en los niveles de desarrollo económico y territorial

En este ámbito existe la mencionada IIRSA, que es un programa de interconexión mediante la construcción de los Ejes de Integración y Desarrollo, mediante el cual trata de canalizar procesos de desarrollo interregionales. Inicialmente se elaboró una cartera de proyectos 2003-2006 de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que llegó a 351 iniciativas. En noviembre de 2004 se definió un conjunto de 31 proyectos de alto impacto denominados «Agenda de Implementación Consen-

suada 2005-2010» con una inversión estimada de 6.921 millones de dólares. Esta iniciativa ha sido criticada porque la mayoría de los proyectos en curso están dirigidos a financiar infraestructuras que contribuyan a fomentar las exportaciones hacia el exterior y están participados por los países más dinámicos (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Por ello se discute su impacto en la reducción de las asimetrías, sin embargo la agenda de la IIRSA está en continua revisión y sus principales organismos de financiación (BID, CAF y Fonplata) tratan de reconducir hacia un diseño que incorpore elementos de compensación interterritorial. UNASUR también ha asumido la IIRSA como una de las patas centrales, sin embargo este proyecto mantiene una institucionalidad propia y diferenciada de UNASUR.

Por su parte el tema de la *integración energética* ha tomado gran protagonismo. Existe un gran potencial de complementariedad en la región, pero los intereses divergentes han dificultado la concreción de las iniciativas más ambiciosas. En 2000 la cumbre presidencial de América del Sur propuso un mercado energético regional suramericano ligado a la IIRSA para garantizar el abastecimiento a partir de diferentes fuentes de aprovisionamiento. Por otra parte, Petroamérica promueve la coordinación de políticas públicas mediante la convergencia de Petroandina, Petrosur y Petrocaribe. De momento estas iniciativas sirven más para impulsar acuerdos bilaterales que para lanzar estrategias regionales (Beltrán y Zapater, 2007). Finalmente encontramos el Consejo Energético de Suramérica creado en la Declaración de Margarita de 17 de abril de 2007, que ha pasado a formar parte de UNASUR tras la firma del Tratado constitutivo. Existen otras dos propuestas de proyectos regionales más inciertas: el Gaseoducto Suramericano que trata de establecer una red de gaseoductos para regular el tráfico del gas y asegurar el aprovisionamiento interconectando y ampliando las estructuras ya existentes desde Bolivia, Argentina y Brasil y de Argentina Uruguay y Chile, conectándolos con Perú. En paralelo Venezuela lidera la iniciativa Gaseoducto del Sur que llevaría el gas de Venezuela a Argentina con la participación de Brasil y Bolivia.

Otra iniciativa destacable es la creación a finales de 2008 del Banco del Sur integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay, con Chile como miembro observador y cuyo convenio constitutivo se firmó en septiembre de 2009. Esta iniciativa venezolana pretende dar autonomía a la región frente a los organismos finan-

cieros internacionales con el objetivo de financiar proyectos de infraestructura. Se prevé un capital inicial autorizado de 20.000 millones de dólares y suscrito de 10.000 con aportaciones diferenciadas según el potencial económico de cada país. Está pendiente de concretar el alcance de sus operaciones y su relación con las otras instituciones financieras que operan en la región como el BID, la CAF, el FLAR o Fonplata.

Con relación a la *convergencia de políticas macroeconómicas*, como un mecanismo de cooperación más ligero, se puede mencionar la REDIMA que trata de identificar problemas comunes y prevenir efectos nocivos de las políticas de unos estados sobre otros países de la región.

Principales desafíos para un tratamiento integral de las asimetrías en América del Sur

En los apartados anteriores se ha tratado de mostrar que el complejo mundo de los efectos de las asimetrías en los procesos de integración regional se resiste a análisis unidimensionales y a tratamientos simplificados que aborden la problemática en una sola perspectiva. Aunque, tanto en el Mercosur como en la CAN, así como desde la CEPAL y otras instituciones como el SELA, se están haciendo esfuerzos por ampliar el conocimiento sobre la problemática, no existen suficientes estudios empíricos sobre las dinámicas de las asimetrías en los sistemas de integración suramericanos, ni sobre los efectos de las políticas y los instrumentos empleados para afrontarlas. Un mejor diagnóstico de las asimetrías que impiden un proceso de convergencia hacia un desarrollo económico y social más equilibrado en la región es un paso previo e imprescindible para el diseño de los instrumentos necesarios en función a los objetivos y prioridades que se establezcan.

Una visión rápida al panorama actual del tratamiento de las asimetrías en América del Sur como la que hemos realizado muestra la existencia de iniciativas dispersas que abordan algunos aspectos de manera fragmentada, sin un enfoque integral. Para incidir de manera eficaz en los procesos se deben elaborar indicadores para la medición y el seguimiento de las dinámicas de convergencia y divergencia entre los diversos países y regiones así como de los efectos de las políticas regionales y nacionales. Los trabajos que se están realizando desde la CEPAL y otros or-

ganismos regionales deberían unificarse para poder tener una información homologable, comparable, fiable y actualizada de los procesos y de la evolución de los indicadores sociales en términos nacionales y regionales. Es necesaria además una mayor transparencia de las balanzas comerciales y fiscales entre los países miembros y también en los flujos hacia el exterior. También hay que identificar y, sobre todo, priorizar las carencias de infraestructura de conexión interregional que son un obstáculo a las dinámicas de convergencia.

Además de la falta de diagnósticos adecuados, la eficacia de las iniciativas existentes está socavada por problemas que son comunes en los procesos de integración de América del Sur: la falta de concreción de los objetivos por alcanzar y consiguientemente de las medidas por adoptar, el incumplimiento de las reglas pactadas y la carencia de recursos suficientes para abordar las políticas nacionales y regionales. Independientemente de la complejidad y de los diferentes instrumentos para abordar las asimetrías que se emprendan existen unas condiciones básicas para que estos tengan unas mínimas garantías de efectividad.

En primer lugar, se precisan mecanismos regulatorios de actores públicos y privados jurídicamente vinculantes y que sirvan para garantizar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias y el respeto a la disciplina colectiva.

En segundo lugar, es necesaria la institucionalización de órganos de integración que velen por el interés común, incluso si se trata de aplicar mecanismos flexibles de concertación, y también instancias independientes para controlar la efectividad de la normativa común. Hay que fortalecer la institucionalidad regional también para gestionar y controlar los mecanismos de asignación de los recursos.

En tercer lugar, dado que los procesos de convergencia no se producen de forma espontánea, se precisan políticas especialmente diseñadas para conseguir resultados específicos. Actualmente en los procesos de integración de América del Sur se carece de políticas efectivas de integración positiva (industrial, empleo, innovación tecnológica, productividad, formación y educación, medio ambiente, etc.) que integren el tratamiento de las asimetrías. Por el momento, la elaboración de políticas comunes, aunque sean de carácter complementario a las nacionales, parece aún lejana, pero hay margen de acción para avanzar en la armonización y la complementariedad de las políticas nacionales y regionales.

En cuarto lugar, los recursos en general y los fondos estructurales en particular son en la actualidad insuficientes, cuando no inexistentes. Es necesario reforzar el elemento redistributivo de solidaridad interregional a pesar de las dificultades que se dan en un contexto de integración «sur-sur». Se puede avanzar en la creación de instrumentos financieros comunes que permitan la suma de recursos públicos y privados y la mejora de la eficacia de los recursos externos que puedan captarse de la cooperación internacional. En la medida de lo posible es conveniente disponer de recursos regionales de naturaleza tributaria que no dependan exclusivamente de las aportaciones de los estados.

En quinto lugar, la integración regional supone articular los diferentes niveles de gobierno. Por ello es preciso establecer el mapa de competencias y definir la aplicación del principio de subsidiariedad y la división del trabajo en los ámbitos interregional, nacional y regional-local. Para ello se necesitan también canales institucionales adecuados. Finalmente se precisa reforzar la participación de la pluralidad de actores implicados para impulsar la democratización de los procesos de toma de decisiones.

Estas cuestiones comunes son necesarias aunque no suficientes para un tratamiento más integral de las asimetrías. Este debe adaptarse a las condiciones de cada proceso, de sus estados miembros y del contexto internacional. Aunque no existe una fórmula única para resolver todo el problema del tratamiento de las asimetrías, sí existe suficiente experiencia para extraer lecciones que se puedan adaptar a las circunstancias particulares. Las mencionadas cuestiones tienen que ver con la calidad del proceso de integración y suponen reabrir el eterno debate sobre el modelo institucional preciso para el funcionamiento de los instrumentos adecuados que respondan a las necesidades. Pero, sobre todo, se trata de identificar qué es lo que hay en juego; es decir, qué es lo que puede ganar cada uno de los partícipes en el proceso de integración y qué es lo que se pierde con la no integración. Solo así se generan los incentivos necesarios para hacer el esfuerzo de adaptación que exige la integración y se garantiza la aplicación efectiva de unas reglas del juego previamente pactadas y sujetas a control y rendición de cuentas. Si los beneficios no están claros es lógico que no solo los gobiernos, sino los propios ciudadanos, se resistan a abandonar los mecanismos de protección existentes. La solidez de un proceso de integración regional equitativo se mide, en definitiva, por el apoyo que recibe de la ciudadanía y por la confianza de-

positada en sus instituciones y lo que a la postre lo legitima son los resultados en términos de mayor prosperidad y nivel de desarrollo. Por ello hay que diseñar las políticas en función de los objetivos y no confundir lo instrumental con lo esencial.

Notas

1. Como ejemplo, la iniciativa conjunta entre la Secretaría de la ALADI, la Secretaría General de la CAN, la Secretaría del Mercosur, la Secretaría permanente del SELA, la Secretaría General de la OTCA, la CEPAL y la CAN a partir del Foro de Reflexión «Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración suramericana» de La Paz en octubre de 2005, que ha dado lugar a la propuesta del plan «Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración suramericana» de 2007.

2. La medición de las asimetrías de diverso tipo es un ejercicio absolutamente necesario que está siendo abordado desde algunas instituciones regionales como la ALADI, CEPAL, SELA y BID. Algunos de sus informes y otros documentos aparecen referenciados en la bibliografía y otros se pueden consultar a través de las páginas web de los mencionados organismos. Es un ámbito en el que todavía queda mucho por hacer.

3. Este efecto ha sido claramente identificado por Lo Turco (2008: 101-102) para el caso del Mercosur, en el que se demuestra que Brasil ha sido el desvío de comercio ha favorecido «a los países mayores en términos de exportación de cierto tipo de manufacturas cuya vocación natural de exportación no goza ningún país del bloque regional» y particularmente a Brasil «que goza de ventajas comparativas reveladas en proporciones significativas dentro de cada uno de los grandes sectores industriales».

4. Así un estudio realizado por Moncayo (2003) para la CAN mostraba que el comercio interregional se concentraba en muy pocas regiones de los países miembros (Santa Cruz en Bolivia, Cundinamarca y Antioquia en Colombia; Sucumbios y Pichincha en Ecuador, Lima y Callao en Perú y Carabobo en Venezuela). En el caso del Mercosur, Bouzas (2003) llegaba a la misma conclusión con relación a las regiones del sur y sureste de Brasil (Río Grande do Sul, Sao Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais) y la Pampa y la Patagonia argentinas.

5. En el Mercosur las diferencias van del 10% de Brasil al 45% de Paraguay. En la CAN las diferencias son menores, pero la media esta en torno al 10%.

6. Así por ejemplo, la proporcionalidad de la ayuda respecto a las desventajas y los objetivos a alcanzar, la inviabilidad del proyecto sin ayuda, la conversión en subsidios permanentes.

7. Caso del BEI en Europa o la CAF en América Latina, por ejemplo
8. Caso del Fondo Social Europeo o el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
9. Es el caso de las eurorregiones y los Programas Interreg en Europa, aunque también se encuentran algunos ejemplos entre países andinos que, sin embargo, han sufrido las consecuencias negativas de los conflictos transnacionales.
10. Una descripción algo más detallada se recoge en Ayuso (2010). En general, para toda América Latina véase Vaillant y Ons (2009).
11. La Decisión 598, a través de la cual el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores ampliado a la Comisión (es decir con los Ministros de Comercio Exterior de la CAN) autorizó excepcionalmente la negociación de acuerdos de libre comercio con terceros países en caso de que no sea posible de forma comunitaria, siempre y cuando se preserve el ordenamiento jurídico de la CAN, se tengan en cuenta las sensibilidades de los otros socios y se mantenga intercambio y consultas durante el desarrollo de las negociaciones.
12. La Decisión n° 64/00 de «Defensa Comercial y de la Competencia» establece el procedimiento de investigación de los estados parte para la aplicación de medidas antidumping o compensatorias a las importaciones en el comercio intrazona. Igualmente, la Decisión n° 66/00 «Defensa Comercial» también trata el tema de defensa de la competencia en el Mercosur, así como las directivas n° 09/97, las «Funciones y Competencias del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias, la n° 13/98, el Reglamento Interno del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias», y la n° 01/03, el «Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur».
13. Los 4 programas son: I. Programa de Convergencia Estructural; II. Programa de Desarrollo de la Competitividad; III. Programa de Cohesión Social; IV. Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración
14. Fue creado mediante la Decisión CMC N° 03/07, pero la sede fue inaugurada el 23 de julio de 2009 en Asunción, Paraguay
15. La Constitución de Brasil y de Uruguay no permiten delegar las atribuciones soberanas a organismos supranacionales.
16. Firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Venezuela y Uruguay
17. Creada por el Tratado de Montevideo de 1980 que sustituyó a la ALAC a su vez creada por el Tratado de Montevideo de 1960.

Bibliografía

- ALADI-CAN-Mercosur-SELA-CEPAL-OTCA-CAF (2007), *Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración suramericana*.
- Assael, H. (2004), *Asimetrías, comercio y financiamiento en el Área de Libre comercio de las Américas (ALCA) y en América Latina y el Caribe*, Serie Financiamiento y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Ayuso, A. (2010), «Avances y obstáculos para la reducción de las asimetrías en América del Sur», en M. Cienfuegos, dir., *Oportunidades de negocio en la situación actual de la integración en América del Sur. Memorias de las X Jornadas de economía latinoamericana ORLA-UPF y Escola Universitaria d'Estudis empresarials*, pp. 63-94.
- Ayuso, A. y S. Beltrán, eds. (2007), *Hacia una zona andina de paz. Entre la cooperación y el conflicto*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2008.
- Beltrán, S. y E. Zapater (2007), «Energía y desarrollo en Sudamérica: opciones para Bolivia y Venezuela», *Pensamiento Iberoamericano*, nº 0, pp. 263-281.
- Bouzas, R (2003), *Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso de Mercosur*, ponencia presentada en el seminario «Global y Local: el desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe», marzo, Milán.
- (2004), *Regional governance institutions, Asymmetries and Deeper integration in Mercosur*, ponencia, mimeo, octubre.
 - (2008), «Asimetrías en el Mercosur», presentación en Power Point en la Reunión de la Comisión Diagnóstico y Estado de Situación del Mercosur, 16 de septiembre de 2008.
- Bouzas, R. y P. Da Motta, P. (2008), «La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el Mercosur», en F. Masi y M. I. Terra (2008), *Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?* Serie Red Mercosur, nº 12, Montevideo, pp. 134-185.
- Bustillo, I. y J. A. Ocampo (2003), *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre comercio de las Américas*, Serie Informes y Estudios especiales, nº 13, CEPAL, Santiago de Chile.
- CAN (2006), *Tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina*, SG/dt 349 de 4 de julio.
- (2005), «Bases para un plan de trabajo conjunto», Reunión de las Secretarías Técnicas de las instituciones Regionales y subregionales de la Comunidad Suramericana de Naciones, SG/di 759, Lima, 30 y 31 mayo.
- CEPAL (2007), *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*, Santiago de Chile.
- Cresta, J. (2008), «Asimetrías en el Mercosur: un enfoque macroeconómico», en

- F. Masi y M. I. Terra (2008), *Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?*, Serie Red Mercosur, n° 12, Montevideo, pp. 30-85.
- Di Filippo, A. (2007), *Las asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe*, SELA, XXXII Reunión ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, marzo.
- Durán, J. E. y F. Masi (2007), *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*, documento de trabajo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Giordano, P., M. Mesquita y F. Quevedo (2004), *El tratamiento de las asimetrías en los Acuerdos de Integración Regional*, INTAL-ITD, Documento de Divulgación, 26, Washington.
- Guarnieri, R. (2005), *Asimetrías y proceso de integración económica*, ponencia del embajador en el seminario de alto nivel sobre «La integración suramericana y sus retos futuros», Quito, 29 y 30 junio.
- Laens, S. y M. I. Terra (2005), *Mercosur: asimetrías y fortalecimiento de la Unión Aduanera. Opciones para el AEC*, ponencia presentada en la Conferencia «Profundización de Mercosur y desafío de las disparidades», Río de Janeiro, 6 y 7 junio.
- Lo Turco, A. (2008), «Integración regional Sur-Sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso de Mercosur», en F. Masi y M. I. Terra (2008), *Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?*, Serie Red Mercosur, n° 12, Montevideo, pp. 89-130.
- Machinea, J. L. y D. Titelman (2007), «Un crecimiento menos volátil. El papel de las instituciones», *Revista de la CEPAL*, n° 91, Santiago de Chile.
- Malamud, A. y P.C. Schmitter (2007), *The experience of European integration and the potential for integration in South America*, IBEI 2007/6, Barcelona.
- Masi, F. y M. I. Terra (2008), *Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?*, Serie Red Mercosur, n° 12, Montevideo.
- Moncayo, E. (2003), *Geografía económica de la Comunidad Andina: las regiones activas en el mercado Comunitario*, Comunidad Andina.
- Pagani, A. y E. Martínez Larrechea (2006), *Asimetrías en el Mercosur: la bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, www.caei.ar.
- Peña, F. (2004), *Enfoques y propuestas para un Mercosur solidario: la cuestión de las asimetrías y las medidas de convergencia estructural*, ponencia presentada en el Seminario sobre medidas de Convergencia en Mercosur, marzo, Montevideo.
- (2007), «La integración latinoamericana y el Mercosur en un mundo de opciones múltiples y no excluyentes», *Anuario Iberoamericano 2007*, pp. 65-77.
- Pineda, J. (2006), *Convergent Dynamics in the Andean Community*, Corporación Andina de Fomento y Universidad Central de Venezuela (mimeo).

- SELA (2008a), *Los desafíos de la articulación y convergencia de la integración en América Latina y el Caribe. Bases para una propuesta desde el SELA*, SP/RR-DACTAILC/DT N° 2/08.
- (2008b), *Dimensión social de la integración: lineamientos para un Plan de Acción en: salud, educación, vivienda y empleo*, SP/SRC-DSIALC/DT 1/08.
 - (2009), *Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, SP/RR-TAPI-ALC/DT n° 2-09.
- Silva, I. (2003), *Disparidades competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, Serie Gestión Pública, n° 33, CEPAL, Santiago de Chile.
- Vaillant, M. y A. Ons (2009), *Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, SP/RR-TAPI-ALC/DT n° 2-09, Venezuela.

5. Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?

Klaus Bodemer¹

Introducción: la doble cara de la energía

La integración de los países suramericanos es una constante en el pensamiento político y en la política de la región. Prueba de ello son los distintos esquemas y organismos instituidos en las últimas décadas, como la CAN, el Mercosur, el SICA o la UNASUR.

Desde la década de los sesenta se viene hablando en América Latina sobre la posibilidad de llevar a cabo iniciativas de integración energética que acompañen y potencien las posibilidades de una más amplia estrategia de integración regional. En tiempos recientes, diferentes resoluciones y documentos emitidos por los gobiernos nacionales y los organismos de la zona —por ejemplo, la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE)— son señales de que la integración se extiende cada vez más al ámbito energético (Beltrán y Zapater, 2007: 273).

Teóricamente, las condiciones para una mayor coordinación e integración son óptimas, por un lado, por el hecho de que el subcontinente cuenta con suficientes reservas para cubrir sus propias necesidades regionales por varias décadas, por el otro, por la característica de tener una posición marginal en el mercado internacional de energía, ya que sus reservas totales de gas y petróleo solo suman el 8% de las mundiales y su consumo no supera el 6% global (British Petroleum World Statistic Review, 2007). La región experimenta, por eso, menos atención y presión que otras zonas del mundo en desarrollo con mayor importancia energética, como el Medio Oriente, Asia Central o, incluso, África Subsahariana (Heidrich y Merke, 2007: 363-374).

El tratamiento del tema ha experimentado en tiempos recientes un cambio, de manera tal que el enfoque primordialmente técnico y económico se amplió, incorporando un enfoque político que comprende aspectos de gobernabilidad y seguridad. El enfoque económico de integración energética toma la energía como un bien comerciable y se basa en la premisa que estos recursos son administrados de manera más eficiente por empresas privadas. Es la visión asociada al neoliberalismo que atribuye al Estado solo un rol subsidiario y asistencial como proveedor de seguridad energética a los ciudadanos, sea por exenciones tributarias para las empresas que hagan mayores inversiones en el sector, o en el Estado mismo, invirtiendo fondos públicos en plantas de almacenamiento de gas y petróleo en caso de que haya interrupciones en su provisión desde el exterior (Heidrich y Merke, 2007: 364).

Con respecto al enfoque político (de gobernabilidad y seguridad) predominan dos visiones (Westphal, 2006: 8 y ss.): una visión restringida vincula la energía a la seguridad misma del Estado y a la competencia internacional por recursos considerados estratégicos, comprendiendo la posesión de energéticos como un valioso recurso económico y de poder nacional. En esta perspectiva, la energía se ve como un bien político, es decir, un instrumento que se utiliza para alcanzar fines de naturaleza fundamentalmente política como, por ejemplo, la instalación o consolidación de un tipo de gobierno o régimen particular mediante la exportación de energía con precios subvencionados.

Desde una visión amplia, se vincula el factor energético a la seguridad de la sociedad, es decir, a la posibilidad de desarrollo y consolidación de las instituciones y el desarrollo humano en un mundo cosmopolita.

En el primer caso, prevalece una perspectiva de control y competencia que puede conducir a situaciones de confrontación por la procura a la defensa de recursos energéticos para la seguridad del Estado, expresión de un pensamiento realista o neorrealista. En el segundo caso prevalece una perspectiva más bien concertadora y cooperativa, de aprovechamiento y complementación de recursos energéticos en busca de seguridad y desarrollo de los ciudadanos (Cardozo, 2006: 4).

La riqueza energética tiene, por lo tanto, una doble cara, y puede ser comprendida o bien como una oportunidad para avanzar en materia de cooperación e integración regional, similar a la experiencia europea en la década de 1950; o bien como una peligrosa fuente de conflictos entre los países de la región.

En el tratamiento regional de la energía se mezclan elementos de las dos visiones en diferentes proporciones. Como resultado vemos políticas energéticas muchas veces muy complejas en las dimensiones estratégicas, políticas y económicas (Cardozo, 2006: 5-8), que no permiten discernir bien entre los elementos de conflicto y de cooperación. Vemos al respecto en los tiempos recientes un claro cambio de foco. Una constelación particular de procesos durante la década de 1990 trabajó a favor de ver la energía como un objeto que contribuiría a «desecuritizar» las relaciones bilaterales en la región, creando una creciente interdependencia, confianza mutua y consolidando regímenes democráticos. En un marcado contraste, la posterior desilusión con las políticas implementadas en el marco del llamado Consenso de Washington, el redescubrimiento del Estado en el discurso y la práctica política, la revaloración del territorio en clave geopolítica y, sobre todo, el giro populista en varios países de la región ha trabajado desde el comienzo del nuevo siglo por una visión de la energía a través de un prisma que va en varios casos de la seguridad energética a una marcada «securitización» de la energía (Heidrich y Merke, 2007: 351 y ss.).

La energía ha sido y sigue siendo uno de los principales vectores de desarrollo de las sociedades, de ahí su carácter estratégico para todas las naciones. Este valor estratégico se encuentra sobre todo en dos recursos energéticos: el petróleo y el gas natural. El desenvolvimiento de la actividad económica del mundo contemporáneo depende de una manera determinante del consumo de estas dos materias primas. Como uno de los insumos clave para la actual organización económica, los hidrocarburos poseen una importancia estratégica para cualquier plan de desarrollo, crecimiento e industrialización. A eso se suma el hecho de que los hidrocarburos son recursos naturales no renovables con una muy desigual distribución geográfica. Las mayores reservas se encuentran en unos pocos países, mientras que los mayores consumidores casi carecen de recursos. Esto hace que el acceso a las reservas sea un factor importante en términos geopolíticos.

Aunque relativamente abundantes, los recursos energéticos son limitados, lo que exige un uso racional. En la realidad, sin embargo, ello no siempre es así. Sobre todo en los últimos años, el mercado energético internacional se ha caracterizado por desajustes temporales entre la oferta y la demanda, lo que ha producido fluctuaciones bruscas de los precios internacionales, situaciones definidas como crisis energéticas con ganadores y perdedores.

América Latina es una región con importantes reservas al respecto, suficientes para satisfacer con holgura su demanda interna por un buen número de años y tener además excedentes para exportar fuera de la región. Si bien la región es exportadora neta de petróleo y energía en general, la distribución de los recursos es también desigual. La región dispone de un enorme potencial de complementación entre productores y consumidores. Sus recursos energéticos nacionales han ido adquiriendo en tiempos recientes una importancia cada vez mayor, sobre todo debido al aumento significativo de sus precios. Por eso no es casual, que en los tiempos recientes los hidrocarburos hayan desempeñado un papel relevante en diversas propuestas integracionistas. Así, más allá de las posibilidades que se abren a cada uno de los países mejor dotados, la integración energética del conjunto se presenta como una oportunidad de mayor escala para mejorar tanto las condiciones de desarrollo como las de la cohesión social, gobernabilidad democrática y organización política. Sin embargo, la desigual dotación de energéticos incluye la potencialidad de provocar conflictos dentro y entre los países y de reproducir, también a gran escala, la llamada «maldición de los recursos naturales» que en materia de hidrocarburos también ha sido calificada como el «síndrome del Petroestado» (Karl, 1997) y/o la «Petropolítica» (Friedman, 2006; Bodemer, 2007).

La crisis energética reciente también ha llegado a América del Sur. Los países de la región han adoptado, por lo tanto, una serie de iniciativas conjuntas, entre ellas la interconexión de sus sistemas energéticos, para morigerar el déficit energético y responder a la crisis. A esos intentos se le oponen algunos obstáculos, en gran parte estructurales, que se deben tomar en cuenta. Primero, la heterogeneidad y los desequilibrios internos: existe, por un lado, un importante desequilibrio entre recursos, explotación y comercialización; por el otro, la situación es heterogénea también en cuanto a los países, pudiendo distinguir diversos grupos: primero aquel integrado por países exportadores netos (México, Venezuela, Ecuador y Colombia); el segundo, aquel que posee un importante mercado potencial (Perú, Bolivia y Chile); tercero, países en principio autosuficientes, aunque con proyecciones de demanda creciente: es el caso de Argentina y Brasil; por último, un cuarto grupo, el más numeroso, integrado por países importadores (Uruguay, Paraguay, América Central y el Caribe, con la excepción de Trinidad y Tobago). Venezuela, Brasil y México acumulan el 90% de las reservas petroleras de la región. En los tres,

el mercado petrolero está dominado por sus compañías petroleras estatales PDVSA, Petrobras y PEMEX, respectivamente, un hecho que, por los menos en teoría, debería aumentar la posibilidad de integrarse.

Hay, y este es un segundo aspecto, un déficit energético regional debido a la fragmentación de los mercados, que imposibilita estructurar una demanda adecuada. Falta, tercero, un marco normativo adecuado que aporte seguridad a los potenciales inversores ya sean públicos o privados (Beltrán y Zapater, 2007: 294).

A pesar de las diferentes realidades de los países de América Latina, estos tres factores permiten augurar grandes beneficios de la coordinación energética regional, y explican el hecho de que los responsables políticos, los expertos y la ciudadanía están convencidos de que la integración energética regional puede constituir un instrumento idóneo para un desarrollo sostenible. Sin embargo, sería prematuro hablar de una verdadera integración energética regional. Las distintas iniciativas que se han planteado al respecto se hallan todavía en una fase inicial. Eso vale tanto para el proyecto suramericano de Brasil, la Alianza Energética Andina de 2004, el Acuerdo Marco de Complementación Energética Regional, como para Petroandina y la estrategia venezolana Petroamérica, con el gran gasoducto suramericano como núcleo. Sigue existiendo una diferencia patente entre los objetivos de los discursos y las acciones concretas para materializarlos. Muchos de los problemas surgen de la vigencia de un nacionalismo de signo defensivo. Una parte importante de las iniciativas energéticas de integración se generan todavía de forma predominante binacional y con un enfoque de cooperación, y no según una lógica de articulación regional.

Más allá de los elementos antes mencionados, son diversos factores, como el fuerte nacionalismo energético existente, el bajo nivel de confianza entre los países y un inadecuado desarrollo de las infraestructuras, los que hacen difícil la integración a corto y medio plazo, y nutren la tendencia hacia la búsqueda de soluciones individuales o bilaterales —a veces con socios fuera de la región (es, por ejemplo, el caso de Brasil y Chile)—, en vez de buscar complementariedades intrarregionales.

Mirando a la realidad política en la primera década del siglo XXI, se debe constatar que la inclusión de la cuestión energética en proyectos de integración ha llevado a resultados todavía embrionarios, preliminares y a veces contradictorios. Los proyectos más importantes son los adoptados

en el marco del Plan Puebla Panamá (PPP) de 2001 y de la IIRSA.² El primero propone (entre otros ámbitos de integración) el de la interconexión energética desde el sur de México, atravesando el istmo centroamericano, hasta Colombia; el segundo contempla, entre sus propuestas de interconexión física, a la integración energética, priorizando desde 2004 claramente proyectos de interconexión gasífera.

Para fundamentar mi hipótesis central —el hasta hoy en día escaso rédito de integración energética en América Latina— quiero concentrarme en algunos estudios de caso particulares: 1) la petropolítica de Argentina; 2) la de Bolivia, 3) el proyecto del llamado «anillo energético» con el rol central de Perú y 4) el gran gasoducto suramericano, como proyecto favorito del presidente venezolano, Hugo Chávez. A estos estudios de caso particulares se agregan 5) algunas consideraciones sobre un tema que ha ganado cada vez más peso en los debates energéticos recientes: el auge del etanol como energía alternativa, de la cual se espera un nuevo impulso integracionista. Como veremos, estos estudios fundamentan la hipótesis de que hay todavía un largo camino hacia una verdadera integración energética en América del Sur.

Algunos estudios de caso: entre el unilateralismo, el bilateralismo y un tímido multilateralismo

Petropolítica a la argentina

Argentina ha sido, tradicionalmente, un fuerte productor de gas natural. En 1946 fue creada la empresa estatal Gas del Estado con el objetivo de transportar y distribuir el gas natural a los consumidores. El monopolio de la producción estuvo, sin embargo, en manos de la empresa de petróleo Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), creada en 1922. En 1993, Gas del Estado fue reemplazado por dos empresas privadas de transporte, Transportadores de Gas del Norte (TGN) y Transportadores de Gas del Sur (TGS) y ocho distribuidores privados. YPF fue también privatizado en 1993 y el mercado de explotación y extracción abierto a la competencia privada. Argentina todavía es el mayor productor de gas natural de América Latina con 45.000 millones de mc producidos en 2004, un 50% más que Venezuela, pero desde la crisis de 2001/2002 experimenta

crecientes dificultades para hacer las inversiones necesarias y aumentar su producción, lo que ha provocado la conversión del país en un importador neto de gas (Isbell, 2006: 2).

Originariamente, Argentina no figuró en los planes de las petroleras internacionales al no ser un país petrolero, sino apenas un país «con petróleo» (Enlazando Alternativas, 2008: 13). Sin embargo, el acceso a las reservas y las posibilidades de obtener grandes ganancias con la comercialización de subproductos atrajeron a las empresas transnacionales ya al principio del siglo xx. A pesar de las actividades de empresas privadas que operaron más en la distribución de subproductos que en la extracción y exploración de reservas, fue el Estado por intermedio de su empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) quien les controlaba y dictaba las condiciones. YPF era la mayor empresa del sector, con operaciones integradas, que decidía precios y cantidades.

En Argentina, donde el marco regulatorio informa sobre cómo está compuesto el precio para los consumidores, el mercado energético está constituido por tres factores: la producción, el transporte y la distribución a los consumidores. Históricamente, la producción de gas fue dominada por YPF, mientras que el transporte fue controlado por la compañía estatal Gas del Estado.

A finales de 1989, pocos meses después de llegar al poder la administración del presidente Carlos Menem, se produjo la drástica desregulación del sector. Al comienzo de la década de 1990, las tres actividades antes mencionadas fueron privatizadas. Mediante tres decretos se transformó por completo el mercado, quitando toda importancia estratégica a los hidrocarburos e igualando al petróleo como un *commodity* exportable según la lógica del pensamiento neoliberal.

Estos decretos, que supuestamente reglamentaban la Ley de Hidrocarburos vigente (n° 17.319 de 1967), en realidad cambiaban totalmente el sentido de la misma, rompiendo con las más elementales normas legales, y entregando los recursos naturales argentinos a las empresas extranjeras. El Estado se retiró del sector y los contratos se transformaron en meras concesiones con absoluto poder de decisión.

A finales de los noventa, la empresa española Repsol compró la totalidad de las acciones de YPF. Al mismo tiempo se fusionaron British Petroleum (BP) y la American Oil Company (Amoco). Ambos hechos pusieron el mercado de hidrocarburos argentino en manos de empresas europeas con el resultado de que, desde entonces, los capitales europeos

dominaron todas las partes de la cadena petrolera argentina, decidiendo precios, cantidades e inversiones, sin regulación alguna por parte del Estado y obteniendo ganancias extraordinarias muy cuantiosas (Enlazando Alternativas, 2008: 13 y ss.).

En los años noventa, la perforación de pozos de exploración cayó sustancialmente con el resultado de que las reservas petroleras probadas de YPF en 2006 eran 61% menores que las de 1988 y las de gas un 68%. Como consecuencia, el país perdió la capacidad de autoabastecimiento y tuvo que importar petróleo y gasolina. Cuando el peso se devaluó, el gobierno convirtió las tarifas de gas a la devaluada moneda nacional y las congeló. El precio del gas —que satisface la mitad de la demanda energética argentina— cayó un 67%. Desde 2003, a causa de la recuperación económica, la demanda energética aumentó sustancialmente, pero la oferta seguía estancada por la falta de nuevas inversiones, provocada a su vez por la inseguridad jurídica. En 2004, las reservas probadas de gas argentino estaban un 35% por debajo de sus niveles de 2000. Para garantizar el suministro interno, el gobierno argentino cortó las exportaciones a Chile, el destino tradicional de los excedentes argentinos. Este recorte de entre el 20% y el 30% del suministro a Chile provocó fuertes protestas por parte del país vecino y estuvo a punto de amenazar seriamente a la seguridad energética de este país. La falta de inversiones, que generó una extraordinaria caída de las reservas, es causal de la suspensión de las concesiones según el artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos debido al «incumplimiento sustancial e injustificado de las obligaciones estipuladas en materia de productividad, conservación, inversiones».

En cuanto al gas natural, Repsol-YPF consolidó la posición adquirida a YPF en las fuentes (*upstream*), agregando participaciones en las mayores distribuidoras de gas natural del país, Gas Ban y Metrogas (Enlazando Alternativas, 2008: 18 y ss.).

El compromiso con, y la dependencia de, Repsol-YPF de Argentina es muy importante. Según los datos de la propia empresa, Argentina representó en 2004 el 50% de las ganancias y el 63% si se agrega el resto de los países de América Latina. Sin embargo, mientras Argentina con su riqueza natural genera la mayor parte del excedente de Repsol-YPF, la empresa redistribuye esa ganancia y genera inversiones en otros lugares.

Más allá del propio rubro petróleo y gas, Repsol-YPF opera en otros sectores como la química, el eléctrico, la ingeniería, la construcción

y explotación de oleoductos y la logística de productos derivados. Finalmente, las operaciones de la empresa tienen impactos dañinos en los ámbitos ambiental, laboral, de soberanía y de derechos humanos, lo que ha provocado en los años pasados una serie de conflictos y protestas sociales (véanse los detalles en *Enlazando Alternativas*, 2008: 21-34).

Actualmente, las empresas europeas siguen dominando la extracción de petróleo y gas en Argentina. La compra de YPF por parte de Repsol significó la mayor entrada de capital europeo de la década, a la vez que garantizó a la multinacional española el dominio de toda la cadena de hidrocarburos argentina, desde las reservas hasta el transporte, destilación y distribución de petróleo y gas. Repsol-YPF es la mayor empresa petrolera del país, contando además con su subsidiaria Pluspetrol. La multinacional cuenta actualmente con 77 áreas de extracción, siendo en la mayoría de los casos la empresa operadora quien decide las inversiones, la extracción, etc.

La orientación al mercado ha cambiado en 2002 con la devaluación del peso y una intervención fuerte del Estado. Las tarifas, anteriormente en dólares, fueron transformadas en pesos con la relación 1:1 (frente al cambio oficial de 3:1) y congeladas. Esta situación creó un importante incentivo para exportar, aunque eso fue moderado en 2002 por un impuesto de exportación del 20% (para Chile en 2006 del 45%). Además, el Secretariado de Energía comenzó desde 2004 a restringir las exportaciones hasta que la demanda interna fuese satisfecha. Desde julio de 2005, las empresas tenían que pagar el precio de mercado para el gas natural. Finalmente, a mediados de 2005 y de nuevo en 2007, la administración Kirchner impuso un fuerte impuesto especial al transporte de gas natural para el sector de transporte en favor del sistema de gasoductos, mientras que las tarifas para los consumidores privados quedaron congeladas hasta diciembre de 2007 (O'Keefe, 2008: 19 y ss.).

Con respecto al crudo, el gobierno argentino gravó en febrero de 2001 las exportaciones de crudo y derivados de petróleo, lo que provocó un profundo malestar en las empresas del sector. La grave crisis económica (y política) y esta clase de señales políticas han frenado las inversiones, tan necesarias para mantener las reservas de gas natural en un nivel adecuado para los proyectos de exportación (Orias Arredondo, 2002).

El sector de gas también fue intervenido. El Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) rechazó cualquier demanda por parte de las compañías de petróleo de elevar las tarifas para los consumidores, con el

resultado de que los inversionistas disponían desde ese momento de solo un tercio de la suma anterior, por lo que dejaron de invertir en el sector energético y comenzaron a exportar (De Shazo *et al.*, 2006). La respuesta del gobierno fue un impuesto del 20% al gas exportado con el fin de frenar estas exportaciones.

En sus primeros años de su actividad, Repsol-YPF estuvo más interesado en explorar la capacidad disponible y recuperar su dinero invertido que en invertir en la exploración y el desarrollo de nuevas reservas. A ello se le suma que las grandes reservas que existen en Argentina se encuentran en el lejano sur, es decir, en Patagonia y Tierra del Fuego, y el acceso a ellas es difícil y costoso, Repsol-YPF ha preferido utilizar sus grandes reservas de gas en Bolivia, de más fácil acceso. Como consecuencia de todo ello, se produjeron desde 2004 cortes de energía. El gobierno se vio forzado a importar petróleo de Venezuela —primero de manera directa, después utilizando a PDVSA como intermediario— y gas de Bolivia. Como consecuencia de la escasez de gas, el gobierno de Kirchner aumentó sus importaciones de gas natural, firmando finalmente un tratado para veinte años con el gobierno de Evo Morales. Además, creó un *spot market* para el gas natural, replicando así una medida que ya existe para el mercado de electricidad desde hace unos 10-15 años, y decidió aumentar gradualmente los precios finales de gas después de las elecciones presidenciales.

La escasez de gas en Argentina y las medidas tomadas al respecto tuvieron fuerte impacto en los países vecinos, particularmente en Brasil, Uruguay y Chile. En Brasil, los planes de finales de los años noventa para ampliar la red de gasoductos, que permitieron a Argentina satisfacer todas las demandas de gas del estado de Rio Grande do Sul de Brasil, fueron frenados. En Uruguay, los planes para construir plantas termales utilizando el gas natural de Argentina fueron también congelados.

De la misma manera Chile, un país que carece de una oferta amplia de recursos energéticos, fue fuertemente golpeada por la cancelación de suministros como consecuencia de la crisis energética de 2004 en el país vecino. La seguridad energética del país, y en consecuencia su estabilidad económica, se ha visto afectada por la crisis argentina que le proporciona el 50% del gas natural que necesita para generar la energía que consume y provee la red de gas domiciliario. Como consecuencia de la decisión unilateral del gobierno de Kirchner, Chile ve a Argentina cada vez más como un socio de poca confianza. Otro resultado es que Chile está buscando energías alternativas y diversificando sus fuentes. Esta es-

trategia incluye la compra de gas natural licuado (LNG) de Asia, la reconsideración de opción nuclear, la expansión de la capacidad hidroeléctrica en el lejano sur y, finalmente, el aprovechamiento mayor de fuentes de energía no tradicionales como la energía solar, geotérmica y eólica (De Shazo *et al.*, 2006: 3-5).

Frente al hecho de que Argentina, como la mayoría de los demás países latinoamericanos con la excepción de Venezuela, no dispone de los fondos necesarios para invertir en el sector de los hidrocarburos, y frente a la gran concentración de reservas de Repsol-YPF en el continente latinoamericano —la empresa invierte el 60% del total en América Latina— ambas partes han moderado su comportamiento: Argentina, Bolivia y Venezuela con respecto a las inversiones privadas de Repsol-YPF, así como de otras multinacionales, y la empresa española en su crítica a las políticas intervencionistas de sus gobiernos contrapartes en la región. Como consecuencia, en un encuentro con Antonio Brufau, presidente de Repsol YPF, la presidenta argentina Cristina Kirchner garantizó seguridad jurídica para las empresas que operan en el país (Infolatam, 5 de noviembre de 2008). Del mismo modo, la empresa hispanoargentina Repsol-YPF avisó de que se mantendrá en Bolivia como socia de la petrolera estatal boliviana, a pesar de la nacionalización de su filial andina en este país (Infolatam, 7 de abril 2008).

El análisis del caso de Argentina muestra claramente que la capacidad de acción del gobierno peronista se ha reducido paulatinamente, con el resultado de que Argentina en realidad ni es capaz ni se presenta como un verdadero socio de una integración energética regional a causa de la política de privatizaciones a ultranza y el traslado del sector hidrocarburos a empresas extranjeras, sobre todo la española Repsol, los efectos *upstream* a *downstream* de este hecho, junto con la creciente dependencia del gas boliviano y el destacable compromiso financiero de Chávez en el sector energético argentino.

Bolivia: el (reducido) margen de maniobra de un pequeño país exportador de energía

En Bolivia, el gas natural ha ocupado desde el año 2002 un lugar privilegiado en la agenda política y es el único tema capaz de reunir fuertes emociones nacionalistas, más allá de clivajes ideológicos, regionales o

de clase. Una visión compartida (y fuertemente ofendida) en el país es que las compañías internacionales han obtenido una rentabilidad del 82% bajo la Ley de Hidrocarburos de 1996. Bajo el gobierno de Carlos Mesa, el referéndum de 2004 abrió la puerta para la nueva Ley de Hidrocarburos (Ley 3058). Esta ley aumentó las regalías y forzó a las compañías a firmar nuevos contratos, por los que tuvieron que transferir el control sobre todos los aspectos de exploración, producción, transmisión y distribución a la revitalizada compañía estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Punto final fue el Decreto de Nacionalización, promulgado por el nuevo presidente Evo Morales el 1 de mayo de 2006.

Estos acontecimientos, juntos con las turbulencias políticas vividas desde 2002, condujeron a una caída dramática de las inversiones, de más de 1.000 millones de dólares en 1998 (o el 12% del GDP boliviano) a apenas 240 millones (el 3% del GDP) en 2005 (De Shazo *et al.*, 2006: 6). El nuevo régimen significa que el gobierno recibe el 65% de las ventas de pequeños campos y más del 75% de los campos mayores.

Según De Shazo y otros, las regalías en Bolivia son cinco veces mayor que en Brasil, cuatro veces que en Trinidad Tobago y Argentina, tres veces que en Venezuela y dos veces que en Colombia y Perú (De Shazo *et al.*, 2006: 6).

Como consecuencia del nuevo régimen, las compañías extranjeras fueron obligadas a negociar nuevos contratos. La mayoría siguió al mandato del gobierno y firmó los nuevos contratos con YPFB en octubre de 2006. Estos les ofrecen una oportunidad mejor de recuperar sus inversiones anteriores a través de precios más elevados para las exportaciones de gas natural a Argentina, y más tarde a Brasil, y por la amortización de deudas que probablemente hubieran sido generadas por un arbitraje internacional.

Una cuestión abierta fue si las compañías estarían dispuestas a invertir bajo las nuevas condiciones. Estas inversiones son muy urgentes porque la capacidad actual no alcanza en absoluto para satisfacer lo contratado, y mucho menos la demanda futura. De Shazi y otros calculan que el país necesita el doble de la producción actual de gas. Profesionales del sector petrolero hicieron conocer al periódico boliviano *El Diario* que con la actual política de confiscaciones y control político de las empresas privadas es posible que en el curso de un año el país padezca un posible colapso energético por el descenso de la producción de hidrocarburos y gas, y problemas para el cumplimiento de contratos suscritos con

los países vecinos. *El Diario* menciona que de los 17 equipos de prospección, exploración, perforación, desarrollo y producción que había en ese momento solo quedaban tres cuyos contratos terminarían en septiembre de 2008 (*El Diario*, 26 de junio de 2008). Frente a esta situación, Morales está buscando fuentes adicionales de inversión, sean estas estatales o privadas.

Argentina, como país fuertemente afectado por una crisis de abastecimiento de gas en el país vecino, ya ha reaccionado. El ex presidente Kirchner ha indicado que Argentina pretende invertir en Bolivia para incrementar la producción de hidrocarburos (*Clarín*, 1 de julio de 2008). Lo mismo ha hecho el presidente de Brasil Lula da Silva.

Sea como fuere, Bolivia ha dejado de ser un proveedor fiable de gas natural en la región a causa de su nueva política energética, al igual que ha ocurrido con su vecino Argentina. Dos factores recientes fundamentan esta percepción y subrayan que las perspectivas energéticas en el país andino no son muy alentadoras, ni en el frente interno ni externo. La exploración de hidrocarburos en trece campos del país está paralizada por la incertidumbre de las empresas petroleras, debido al cambio que realizó el Congreso Nacional en las leyes que aprueban los contratos suscritos con YPFB en 2006. Estas leyes incorporaron un artículo que separa la etapa de exploración y explotación. Eso significa que en el caso de que las áreas exploradas tengan potencial hidrocarburífero y sean declaradas comerciales, antes de pasar a la etapa de explotación, sus contratos deben volver al Congreso para ser nuevamente aprobados. Esta situación no estaba prevista en los contratos de operación firmados en octubre de 2006 (*La Razón*, 3 de julio de 2008).

El segundo factor que afecta la sostenibilidad energética es el hecho de que la producción nacional de crudo de los campos, primordialmente petroleros, de los que se obtiene se encuentra en franco e irreversible declive.

Como ha revelado un estudio del analista hidrocarburífero Carlos Alberto López, titulado *El síndrome de Alicia: producción y declinación de campos*, de seis campos que producen el 65,8% de la producción total de líquidos, hoy aportan un 19,1% del total, un declive del 60,6% en solo los cinco años anteriores. Esto confirma que el país se ha hecho cada vez más dependiente de la producción de gas natural para el abastecimiento interno de líquidos —a mayor producción de gas mayor la producción de líquidos asociados— y, por otra, que la producción global de hidrocarbu-

ros, ante el declive de los campos principalmente petroleros, se ha ido tornando cada vez más «seca»: la relación de líquidos a gas natural dentro del total de la producción es cada año inferior como consecuencia del declive de los campos netamente petroleros. Eso significa que la producción de hidrocarburos en Bolivia se encuentra estancada y que es insuficiente para cubrir, en el caso de gas natural, los compromisos de exportación asumidos y, en el caso de los líquidos, los crecientes requerimientos del mercado interno. Según el estudio citado, el déficit de capacidad de entrega de gas natural se encuentra en casi 17,8 MMmcd, equivalentes al 31,9% del total de los compromisos contractuales asumidos para el presente período (*El Diario*, 10 de julio de 2008).

El anuncio de la empresa brasileña Petrobras de invertir en Bolivia por lo menos 484 millones de dólares hasta 2014 (de los cuales se invertirían 70 millones en 2008) (*El Diario*, 27 de junio de 2008) es un señal de alivio para el gobierno de Evo Morales. El mensaje subraya, además, el interés de este país de contrarrestar la fuerte influencia de Chávez en el país vecino.³ El anuncio de Lula resalta, finalmente, que en las relaciones entre Bolivia y Brasil los aspectos geopolíticos desempeñan un rol importante: Brasil, el país líder en América del Sur, no está interesado en una dependencia energética mayor de Bolivia, un país cuyo gobierno se define como un fiel aliado de Chávez que compite con Lula por el liderazgo en América del Sur. Una expresión del pragmatismo brasileño es, por otro lado, el hecho de que Petrobras negocia al mismo tiempo en Venezuela la importación de gas extraído en el campo Mariscal Sucre a partir de 2014.

Más allá de esta política de diversificación del abastecimiento de gas, Brasil sigue moviéndose hacia el autoabastecimiento a medio plazo. Si el país tiene éxito al respecto, el gas de Bolivia no va a ser competitivo, eso aún menos si el gran vecino aumenta sus esfuerzos de abastecerse con gas natural licuado por fuentes fuera de la región. Brasil está progresando además en la conversión de plantas termoeléctricas de gas natural a diesel. Gracias a sus abundantes reservas certificadas, los nuevos pozos en el mar, la expansión masiva de la producción de biocombustible y los problemas de abastecimiento en los países vecinos, los representantes políticos ven cada vez más al país como un posible centro emergente de producción, distribución y abastecimiento energético de la región, con consecuencias importantes para su papel internacional (Orias Arredondo, 2002). Queda, sin embargo, como pregunta abierta si de esta

tendencia surgirán a medio plazo nuevas iniciativas de integración energética.

Los casos de Argentina y Bolivia muestran con toda crudeza que la política energética de sus respectivos gobiernos está dominada en gran parte por necesidades internas y estrategias a corto plazo, y que los pasos hacia la cooperación e integración transfronteriza se restringen, en contra de la retórica ambiciosa al respecto, en lo esencial a pasos bilaterales. Solo Brasil da muestras de una visión más integral de su política energética, colocando esta área en el contexto más amplio del proyecto UNASUR y de sus ambiciones de liderazgo en ese marco.

El anillo energético: ¿un paso adelante?

El llamado «anillo energético» es un proyecto «ancla» que se supone que uniría el yacimiento peruano de Camisea y los yacimientos bolivianos con los puntos de consumo de otros países. Este proyecto prevé la ampliación de la red de gasoductos con el objetivo de abastecer Argentina, Chile, Brasil y Uruguay con el gas natural de Camisea, en Perú. El gasoducto proyectado debería llevar el gas desde el gran campo peruano de Camisea a través de los Andes a Chile, donde enlazaría con la red de gasoductos de Brasil y Argentina, suministrando gas a todos los países del Cono Sur. El proyecto fue anunciado inmediatamente después de la promulgación de la nueva ley boliviana de hidrocarburos en junio de 2005. El presupuesto inicial es de 2.000 millones de dólares, e incluye la construcción de un gasoducto de 1.200 kilómetros que unirá a Pisco, en Perú, con la región de Tocopilla en Chile. Considera, además, la terminación de la red argentina y la construcción de 500 kilómetros de gasoducto entre las ciudades de Uruguayana y Porto Alegre, en Brasil. Una vez llevado a cabo, sería un gran paso hacia adelante en la integración energética del Cono Sur y un paso importante hacia la seguridad energética de la región.

Desde su anuncio, el «gran anillo energético» ha estado rodeado de dudas y problemas. Primero, aunque las reservas confirmadas de Camisea son considerables (unos 187.000 millones de metros cúbicos de gas), la nueva demanda de gas licuado en México y Estados Unidos está compitiendo directamente con los países del continente por el gas peruano y pone en duda la capacidad de Camisea de suministrar tanto a los merca-

dos del norte como a los de sur (Isbell, 2006: 4). En segundo lugar, para la implementación del proyecto, la política energética de Perú desempeña un rol central. Sin embargo, mirando de cerca a la política energética de su presidente Alan García, ella parece ir en otra dirección. El nuevo mandatario se ha distanciado de las políticas estatistas de sus vecinos, dando a la cooperación con empresas extranjeras un nuevo empuje, incentivando la política de exploración de gas de su antecesor Alejandro Toledo. En un clima favorable de inversión, la agencia estatal Petroperú promocionó intensamente bloques exploratorios con el resultado de que el país dispone hoy de 64 contratos para la exploración (con la presencia, entre otras compañías, de Hunt Oil, Ecopetrol, Repsol-YPF, Petrobras, Occidental Oil and Gas) y 19 en producción. Además ha puesto en marcha la modernización, ampliación y adaptación de dos refinerías de crudo y la construcción del proyecto de exportación de gas Perú LNG y más de un proyecto de Petroquímica (*El Diario*, 12 de junio de 2008). Tercero, el antiguo conflicto entre Perú y Chile sobre la demarcación de la frontera marítima fue reactivado en 2005. Finalmente, el conflicto entre Bolivia y Brasil sobre el futuro de su cooperación energética, sobre todo el suministro gasífero, se ha suavizado en tiempos recientes, dejando, sin embargo, abierta la cuestión de por qué canal se va a transportar el gas entre ambos países, si a través de redes existentes en la actualidad, a través del «gran anillo», o del «gran gasoducto del sur», proyecto favorito de Chávez.

El ambicioso proyecto del anillo energético, sin embargo, no es hasta ahora más que un enunciado que ni siquiera entró en la fase de un estudio de prefactibilidad y que en la práctica no tiene grandes posibilidades de ser llevado adelante por los obstáculos, arriba mencionados, que son en su mayoría obstáculos políticos. Bolivia sigue reclamando una salida al mar y no acepta un arreglo que pueda favorecer a Chile que, por el otro lado, necesita el gas urgentemente. A estas dificultades se agrega el hecho de que las relaciones diplomáticas entre Perú y Bolivia son cada vez más difíciles, entre otras razones debido a los desacuerdos sobre la estrategia por seguir en las negociaciones con la Unión Europea sobre un acuerdo de asociación entre la CAN y la UE.⁴ El gobierno de Perú argumenta, además, que las actuales reservas de Camisea solo aseguran el abastecimiento del consumo doméstico y el proyecto de gas natural licuado. Con respecto a este último, Perú piensa construir un planta de licuefacción en asociación con Hunt Oil y Repsol-YPF de España, destinada a la exportación a los mercados de México y Estados Unidos

(Rial, 2007: 3). Lo que, finalmente, aún faltan son normas que den a los inversionistas la seguridad jurídica necesaria.

En resumen: el creciente compromiso de las empresas energéticas extranjeras en Perú, que priorizan una integración vertical de sus actividades en el país según sus propias lógicas como empresas energéticas transnacionales, unido a los obstáculos políticos entre Bolivia y Chile, al conflicto de gas entre Argentina y Chile, a los ataques verbales entre Alan García y Evo Morales, más la situación energética particularmente difícil de Argentina y, finalmente, la estrategia subregional e internacional del país líder, Brasil, hablan más bien en contra de la hipótesis de que el anillo energético pueda ser a corto plazo un ejemplo realmente convincente de la integración energética en América del Sur.

El gran gasoducto del sur: ¿algo más que retórica?

El otro gran proyecto de interconexión energética suramericano es el llamado Gasoducto del Sur que partiría de Venezuela y cruzaría Brasil para llegar a Argentina. Ese circuito energético, proyecto favorito del presidente venezolano Hugo Chávez, acordado en agosto de 2005 en la Cumbre del Mercosur en Asunción, representa, sin ninguna duda, una importante iniciativa regional para el abastecimiento de gas. Venezuela, Argentina y Brasil suscribieron en la Cumbre del Mercosur en Río de Janeiro en enero de 2007 un acuerdo sobre un estudio de factibilidad. La obra se realizaría en seis años con un coste estimado de 25.000 millones de dólares y unos 10.000 kilómetros de extensión.

Si se realizara el gran gasoducto, podría aliviar a medio plazo la crisis en el sector energético suramericano, fomentar el mercado de gas natural y el desarrollo industrial subcontinental y generar sinergias entre el norte y el sur, compatibilizando la rica oferta de gas natural en el norte, sobre todo en Venezuela (con el 70% de las reservas), y la gran demanda en las regiones fuertemente pobladas del sur.

Como Sennes y Tomazini (2006: 52 y ss.) subrayan con razón, el gran gasoducto representa la primera iniciativa verdaderamente (sub)regional. Pero falta mucho para que se materialice. Hay expertos que cuestionan la rentabilidad del proyecto, argumentando que el gas líquido es más rentable sobre una distancia de más de 3.000 kilómetros. Pero estas dudas no molestan a Chávez, iniciador de la propuesta. El mandatario ve-

nezolano espera que su país tendrá para 2012 la capacidad de producir cuatro millones de toneladas anuales de gas licuado (GNL), mientras que estima que en su primera etapa el gasoducto del sur exportará 50 millones de metros cúbicos de gas natural de Venezuela a Brasil. Chávez anunció, además, que su país vendería el gas transportado por este gran gasoducto por un precio subvencionado de un dólar por Mbtu, muy por debajo del precio de cuatro dólares por Mbtu que tiene el gas boliviano exportado a Argentina. Según las cifras actuales, esa promesa parece poco sólida porque la producción venezolana de gas está muy por debajo de la producción de Argentina y de Trinidad y Tobago. Este país consume casi el total producido en el mercado interno y se ve forzado a importar, al menos por siete años más, gas de su vecino país, Colombia, para lo cual se propone la construcción del gasoducto Transguarijo para abastecer a la región occidental del país.

Teóricamente, Venezuela podría ser el mayor proveedor de gas de América Latina al tener reservas cinco veces mayores que las del país que sigue en la región, Bolivia. Por otro lado, el 70% del gas se emplea en los pozos de petróleo para inyectar la presión necesaria para mantener la producción. Eso no va a cambiar sustancialmente porque la producción futura de petróleos ultrapesados en la cuenca del Orinoco dependerá en gran medida del uso del gas en su extracción y procesamiento. Por eso quedan cantidades de gas muy limitadas para exportar. Estas restricciones son consecuencia del hecho de que el gobierno venezolano no ha invertido casi nada en la prospección de gas no asociado al petróleo para fines estrictamente comerciales.

Frente a esta situación, no puede sorprender que hasta hoy no se haya iniciado el citado estudio de factibilidad, acordado en la Cumbre de Río de Janeiro en enero de 2007, ni hay indicios de que eso ocurra, lo que significa que el gran gasoducto puede correr la misma suerte que el anillo energético, que tendría que formar parte de él. Finalmente, con el descubrimiento de nuevos yacimientos en la costa de Santos, el gobierno del presidente Lula parece tomar cada vez más distancia de este megaproyecto, que sirve en primer lugar a su gran rival, Hugo Chávez, como vehículo para ampliar su mercado y su influencia política en la región. En vez de este proyecto más bien fantasma, Lula privilegia estrategias bilaterales, también con respecto a Venezuela.

Como resultado de todo esto, se puede decir que la base material del proyecto bolivariano, del socialismo del siglo XXI y de la petropolíti-

ca es el uso de los hidrocarburos. La ideología no basta por sí sola en tiempos de globalización y existe una fuerte competencia por los resortes de poder. Frente a la poca factibilidad del proyecto y la creciente reserva de los países involucrados, en primer lugar de Brasil, parece lógico que el propio presidente Chávez haya tenido que admitir que el proyecto no tiene opciones de llevarse a cabo.

El etanol: ¿una oportunidad para la integración energética subregional y/o continental?

En tiempos recientes, en el marco del debate sobre la diversificación de las fuentes de energía, surgió tanto en Estados Unidos como en América Latina la cuestión del etanol y si este podría ser un aporte sustancial a la integración energética regional.

Punto de partida de este debate fue el discurso sobre el estado de la nación del presidente George W. Bush en enero de 2007, en el que esbozó una iniciativa energética cuya meta sería alcanzar en 2017 una reducción del 20% del consumo de gasolina de la flota de más de 250 millones de vehículos existentes en Estados Unidos. La iniciativa apunta a reducir la fuerte, y creciente, dependencia del petróleo importado en ese país, que se origina principalmente de naciones consideradas adversarias de Estados Unidos, y propone contribuir a una reducción de las emisiones de CO₂. La reducción del consumo de petróleo deberá hacerse a través de una adición creciente de etanol a la gasolina.

En América Latina, el posicionamiento del Mercosur ante la creciente demanda de alimentos —cuya producción deberá crecer un 50% para 2030 a fin de abastecer la demanda mundial, según una estimación de Naciones Unidas— se situó en el debate de los cancilleres durante la XXXV Cumbre del bloque en San Miguel de Tucumán (IBCE Data 1 de julio de 2008). Brasil es el principal productor mundial de azúcar y de etanol elaborado a partir de caña de azúcar, y el segundo de soja. El país sería el principal productor y beneficiario de la iniciativa etanol y podría transformarse, como ha subrayado el economista del BID Uziel Nogueira, en la nueva Arabia Saudí en el área de los biocombustibles (Horta Nogueira, 2007).

Por eso el gobierno brasileño ha lanzado una ofensiva diplomática en defensa del etanol, negando que la producción de ese combustible sea

la causa del aumento en el precio mundial de alimentos. En la Cumbre de Roma de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el mandatario brasileño aseguró que el «etanol de caña de Brasil no agrede la Amazonia, no elimina tierra de la producción de alimentos, ni disminuye la oferta de comida de la mesa de los brasileños y del mundo».

Lula se ve apoyado por el país vecino, Argentina, que es el primer productor mundial de derivados de soja, segundo de maíz y cuarto de trigo. Los gobiernos de ambos países argumentan que son los subsidios que los países desarrollados han destinado a la producción agrícola durante más de 50 años los que han distorsionado el mercado mundial, han desalentado a los países pobres a la producción de alimentos para su propia subsistencia, y han afectado a los exportadores de alimentos, como Argentina y Brasil (*ibid.*). Los culpables por el incremento del coste de los alimentos son, por lo tanto, los países ríos con sus subsidios (*Los Tiempos*, 1 de julio de 2008).

La tecnología de producción de etanol a partir de azúcar ha avanzado mucho en Brasil en los últimos treinta años. Un estudio llevado a acabo por el Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE) de la Presidencia de Brasil concluyó que la producción brasileña de etanol —dependiendo de la evolución mundial y de la aceleración de las inversiones— podría sustituir en el año 2025 cerca del 5% de la gasolina consumida mundialmente. El país dispone de una ventaja en comparación con Estados Unidos: produce etanol a partir de la caña de azúcar, que es más competitiva que la norteamericana, basada en el maíz. Sus costes de producción equivalen a la mitad (50%) de los costes de etanol obtenido a partir del maíz. En tal caso, el precio de este producto continuaría siendo competitivo en un escenario caracterizado por precios del petróleo altos.

Por todo esto, no es casual que Brasil ocupara una posición central en el programa norteamericano y fuera buscado como aliado energético por este país. Con respecto a la integración energética de América del Sur, es una señal positiva que el presidente Lula quiera establecer alianzas con otros países latinoamericanos, especialmente del istmo centroamericano, con los que conformaría un consorcio de productores de cereales, materia prima del etanol. Sin embargo, hasta hoy no está claro qué sucederá con los demás países latinoamericanos y caribeños, y tampoco está claro cuál es el aporte real de esta fuente de energía al desarrollo. El debate al respecto está cada vez más polarizado. Los defensores del etanol argumen-

tan que intensificará el comercio y contribuirá a la integración regional y hemisférica. El BID sostiene en su estudio *A Blueprint for Green Energy* que la iniciativa es muy favorable para los países latinoamericanos debido a dos factores principales: 1) se estimula una industria que beneficiará a las zonas rurales al mejorar la renta, los salarios y la calidad de vida de estas poblaciones, que están relegadas del proceso de desarrollo; 2) se ayuda a disminuir la vulnerabilidad energética de las economías pequeñas de la región, casi todas dependientes de la importación de petróleo. Entre las ventajas adicionales reconocidas que hacen al etanol atractivo también para otros países de América Latina están la mejora de la combustión del motor; la facilidad de producir y almacenar; la accesibilidad y la rápida utilización en todos los vehículos, y que reduce la emisión de gases contaminantes como el dióxido de carbono. Los críticos, por su lado, concentran sus argumentos contra la iniciativa del etanol en la cuestión ambiental y en la seguridad alimentaria. La iniciativa beneficiaría a los ricos y perjudicaría tanto a los pobres como al medio ambiente (Horta Nogueira, 2007: 3). Una desventaja adicional es que la energía necesaria para producir el bioetanol es superior a la que la misma sustancia produce, y que el precio de mercado y los costes de producción son elevados.

A pesar de este debate, que todavía deja abiertas muchas preguntas, Europa y Estados Unidos han firmado en tiempos recientes una serie de programas de cooperación en el sector energético para diversificar sus fuentes de energía (véase Mildner y Zilla, 2007: 2 y ss.). Sin embargo, su implementación va a durar tiempo porque la producción de biocombustibles implica una serie de conflictos de objetivos. La producción de alimentos y de energía compite por los mismos productos agrarios. Además, el auge del *agrobusiness*, vinculado con la producción de etanol, amenaza la existencia de las cooperativas y pymes y hace disminuir las opciones para una reforma agraria. Decisiva para una producción sostenible y socialmente tolerable de etanol es, por eso, la regulación estatal.

Más allá de los argumentos económicos a favor y en contra, los intereses políticos y las estrategias de poder tienen un papel importante en el debate actual sobre la energía. Para Brasil, los biocombustibles ofrecen, más allá de notables ingresos, la oportunidad de fortalecer su perfil internacional y de elevar sus atractivos como socio.

La concienciación social y política del mundo respecto a la condición primaria de la vida en el planeta y la calidad de la atmósfera coloca los aspectos geopolíticos en un segundo lugar en el debate público, abre

un panorama energético completamente distinto del pasado industrial del mundo y ofrece a América Latina una oportunidad de reposicionarse en la escena mundial (Nolte, 2007). Los biocombustibles sirven, finalmente, en el marco de las relaciones «sur-sur», como base hacia una estrategia común de energía y desarrollo y, no en última instancia, como contrapeso respecto a Venezuela con su petropolítica ofensiva, un país que ha cambiado las relaciones de fuerza en América del Sur con su salida del CAN y su entrada al Mercosur, con resultados aún abiertos.

Evaluación y perspectivas

Como vimos en los párrafos anteriores, América Latina y, sobre todo, América del Sur, dispone de una serie de factores que deberían coadyuvar a la integración energética regional. Entre ellos destacan las suficientes reservas probadas de petróleo y gas natural, el derecho de propiedad pública de los hidrocarburos en un creciente número de países, la existencia de empresas petroleras estatales y el exceso de la oferta de crudos, productos refinados y gas natural que van más allá de la demanda regional. Estos elementos ofrecen la oportunidad para cimentar relaciones de complementación, cooperación e incluso de concertación política. Sin embargo, ante un panorama global de fuerte competencia por fuentes de energía y uno regional de crecientes contrastes entre grandes productores, cada vez más ricos, y consumidores cada vez más constreñidos económica y financieramente, entre países con crisis energéticas (Argentina, Brasil, Chile) y otros con bonanza fiscal y una fuerte proyección internacional de su política energética (Venezuela), tiende a prevalecer en América Latina una visión de la integración energética poco amplia, muchas veces restringida y encapsulada en las categorías del pensamiento neorrealista. Eso significa que la energía es un factor creciente de articulación regional, pero también de explosivo potencial conflictivo, tanto dentro de los estados como entre ellos (Cardozo, 2006: 12). Eso vale en primer lugar para una estrategia que persigue un nacionalismo energético, utilizando el petróleo como arma geopolítica —el caso de Venezuela— sea de seducción, con exportaciones de crudo subvencionadas, sea en su versión «antiimperialista» —es decir, antinorteamericana— como amenaza, y en contra de las intenciones

de su autor Chávez, como Cardoso ha subrayada con razón, de desintegración.

Desde una perspectiva más amplia, se debe colocar la evaluación de las iniciativas de integración energética en el contexto de integración que como conjunto ha experimentado la región en los últimos tiempos, un proceso que está pasando, como todos sabemos, por tiempos difíciles. Antes que intensificarse el esfuerzo de fortalecimiento de los acuerdos existentes y de las aproximaciones subregionales (SICA, CAN, Mercosur, UNASUR) y extrarregionales concertadas, particularmente con la UE, se ha acentuado en los años recientes una dinámica de fragmentación. La tendencia regresiva en el ámbito de la integración está acompañada por otra tendencia similar en materia de gobernabilidad y seguridad. Todo eso se manifiesta en fragmentación, pérdida de institucionalidad y retorno a prácticas unilaterales, lo que genera la desconfianza y, a la postre, más inseguridad. En vez de una tendencia integracionista, el mapa regional exhibe una fuerte tendencia centrífuga. Por un lado, la conflictividad regional se ha desplazado regional y conceptualmente por la exclusión social, política, geográfica y /o por la distribución desigual del ingreso. Por otro, han surgido nuevos registros de conflictividad entre países y subregiones —por ejemplo Chile-Bolivia, Chile-Perú, Argentina-Brasil, Argentina-Uruguay, Argentina-Chile, Colombia-Nicaragua, Venezuela-Colombia, Colombia-Ecuador— y al interior de los países —Bolivia, recientemente Perú—, todo ello con un efecto fragmentador.

En el propio proceso integrador vemos dos tendencias desiguales. Por un lado, la del esfuerzo institucionalizador que impulsa negociaciones y acuerdos para salvar (CAN), recuperar (Mercosur) o fortalecer (SICA) los acuerdos fundamentales, o dar a nuevas iniciativas de integración una institucionalidad, por lo menos embrionaria (UNASUR). Por otro, se aprecia una dinámica hacia oportunidades bilaterales —intra o extrarregionales, como por ejemplo el grupo India, Brasil Suráfrica (IBSA)—, que refuerzan el debilitamiento de los compromisos regionales, acompañado por la regresión a un esquema integracionista ideologizado, económicamente cerrado y militarmente defensivo. Una integración de esta característica puede, por lo tanto, llevar a veces a la desintegración. La política exterior de Chávez, sobre todo su proyecto de ALBA, es un ejemplo elocuente al respecto. Finalmente, la gobernabilidad regional puede resultar profundamente afectada, para bien o para mal, por la forma que en definitiva asuma la integración energética: alianza defensiva o conce-

bida ofensivamente, del estilo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o un régimen concertado para construir complementación y beneficios mutuos (Cardozo, 2006: 13 y ss.).

Para avanzar en el ambicioso proyecto de una integración energética, se necesita, finalmente, la voluntad política, una estrategia holística, su implementación operativa con pasos incrementales y pragmáticos, partiendo de iniciativas concretas de cooperación multilateral, y superando la desconfianza mutua que conduce a acuerdos bilaterales que conllevan a la desintegración.

En el plano nacional se agregan otros factores condicionantes, estrechamente vinculados con la gobernabilidad democrática: la efectividad en la formulación e instrumentación de políticas que respondan a las demandas sociales; la legitimidad política, en tanto aceptación y participación social en la construcción de las «reglas de juego»; y la representatividad de los diferentes intereses y grupos sociales que forman el sistema político. Son estos tres factores los que definen el estado de institucionalidad de un país y su contribución efectiva al bienestar humano (Cardozo, 2006: 71 y ss.).

Como es bien conocido, una gran parte de los países latinoamericanos, sobre todo en la región andina —pero no solamente ahí—, tienen grandes carencias respecto a estos tres criterios de la gobernabilidad democrática. Finalmente, para mejorar las potencialidades de una integración energética suramericana, se debe pasar de la concepción puramente economicista de integración —funcionalista, de contenido geopolítico, o con enfoque neoliberal— o marcadamente ideologizadas (ALBA) a una concepción política de la integración, y abandonar la estrecha visión de las decisiones «nacionales» y ubicarlas como decisiones «supranacionales» entre vecinos (Honty, 2006). Eso implica ir más allá de la interconexión física para transportar petróleo, gas natural y electricidad, que no toma en cuenta cuestiones como la eficiencia energética, la gobernabilidad democrática, la protección del medio ambiente o el desarrollo sostenible, o la búsqueda de energías alternativas.

Cualquier política hacia una integración energética necesita, finalmente, de legitimidad democrática y de aceptación por los ciudadanos. Por eso es importante saber qué es lo que los ciudadanos piensan sobre esta temática. Datos recientes del Latinobarómetro nos dan una impresión al respecto. Estos datos señalan claramente cómo las confianzas y actitudes positivas disminuyen a menos de la mitad cuando se consulta

sobre la seguridad del suministro energético (Latinobarómetro, 2007; Zovatto, 2007). El 76% de los encuestados se manifiesta preocupado y teme que la competencia por la energía pueda conducir a mayores conflictos, incluso a guerras entre los países de la región, más que a fortalecer la cooperación entre ellos. Estos y otros datos vinculados al tema significan que, al igual que en el resto de las otras dimensiones de confianza (interpersonal, en las instituciones, etc.), América Latina también registra un bajo nivel de confianza entre sus países. Tanto en el pasado como hasta el día de hoy, más que motor de integración, cooperación y amistad entre los pueblos (como en el caso europeo), la matriz energética ha despertado en la ciudadanía latinoamericana desconfianza, inseguridad y la preocupación de que genere mayores conflictos, a diferencia de Europa, donde fue uno de los elementos que condujo a la necesaria cooperación. Frente a estas percepciones y preocupaciones, expresión de un escepticismo realista que contrastará mucho con el optimismo de los discursos oficiales, y frente al predominio de soluciones individuales y bilaterales parece justificado observar que la verdadera integración energética para el bienestar de las sociedades es ahora un proyecto a largo plazo, más que una política que se encuentra ya en la fase de implementación.

Notas

1. Doctor en Ciencias Políticas. De 1996 a 2006 ha sido director del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo y profesor de la Universidad Hamburgo. Desde octubre de 2006 es *Senior Fellow* en el GIGA, Instituto de Estudios Globales en Hamburgo.

2. Véase el capítulo de Wilson Fernández en este mismo volumen.

3. Brasil importa diariamente desde Bolivia 30 millones de metros cúbicos de gas.

4. Los gobiernos de Perú y de Colombia han avisado recientemente de que negocian bilateralmente con la UE, lo que significa que tanto Bolivia como Ecuador quedan aislados.

Bibliografía

- Arriagada Herrera, G. (2006), *Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de relaciones internacionales en la política venezolana*, Real Instituto Elcano, documento de trabajo, n° 20, septiembre.
- Beltrán, S. y E. Zapater (2007), «Energía y desarrollo en Suramérica: opciones de Bolivia y Venezuela», *Pensamiento Iberoamericano*, n° 0, pp. 265-283.
- Bodemer, K. (2007), «Petropolitics-Politischer Diskurs, Geopolitik und ökonomisches Kalkül in den Beziehungen zwischen der Bolivarischen Republik Venezuela und den Vereinigten Staaten», *Lateinamerika Analysen*, n° 16, 1, pp. 169-201.
- Cardozo, E. (2006), *Integración energética y gobernabilidad en la región andina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, mayo.
- (2007), «La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía», *Nueva Sociedad*, n° 204, pp. 136-148.
- De Shazo, P. et al. (2006), «Nationalism and Hydrocarbons in Bolivia», *Hemisphere Focus*, vol. XIV, n° 3, 15 de mayo, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, D.C.
- Enlazando Alternativas (2008), «Informe sobre las actividades de Repsol-YPF en América Latina», *2ª Sesión del Tribunal Permanente de los Pueblos sobre las políticas neoliberales y las transnacionales europeas en América Latina*, Lima, 13-16 de mayo.
- Friedman, Th. L. (2006), «The First Law of Petropolitics», *Foreign Policy*, mayo-junio, pp. 1-4.
- Heidrich, P. y F. Merke (2007), «Integración energética: securitización de la energía o seguridad energética?», en F. Bosoer y F. Calle, comps., *2010. Una agenda para la región*. pp. 341-374.
- Honty, G. (2006), «Energía en Suramérica: una interconexión que no integra», *Nueva Sociedad*, n° 204, pp. 119-135.
- Horta Nogueira, L. A. (2007), «Ethanol as motor fuel in Brazil», Port of Spain, CEPAL.
- Isbell, P. (2006), «El gas: una cuestión conflictiva en América Latina», Real Instituto Elcano, ARI, n° 48, Madrid, 21 de marzo.
- Karl, T. L. (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms in petro-states*, University of California Press, Berkeley.
- Latinobarómetro (2007), *Oportunidades de integración regional II*, Latinómetro 2007, Santiago de Chile.
- Mildner, S.-A. y C. Zilla (2007), «Brasilien und Biokraftstoffe. Chancen und Stolpersteine für eine engere Zusammenarbeit mit der EU und Deutschland», *SWP-aktuell*, noviembre.

- Nolte, D. (2007), «Die neue Verortung Lateinamerikas in der internationalen Politik», *GIGA Focus Lateinamerika*, n° 8, Hamburgo.
- O'Keefe, Th. (2008), «The Crisis in the Argentine Energy Sector and Regional Impact», en C. Arnson, C. Fuentes y F. Rojas Aravena, eds., *Energy and Development in South America. Conflict and Cooperation*, Woodrow Wilson Center for International Studies, Washington, D.C., pp. 19-26.
- Orias Arredondo, R. (2002), «La diplomacia del gas boliviano: integración energética y geopolítica en la región», *Estudios Internacionales*, vol. 35, n° 138, julio-septiembre, pp. 151-171.
- Rial, J. (2007), *Chávez y la influencia de los petrodólares bolivianos*, s.l., mayo.
- Sennes, R. y P. Pedrotti (2007), «Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos», *Foreign Affairs en español*, vol. 7, n° 3, julio-septiembre, pp. 31-46.
- Sennes, R. y C. Tomazini (2006), «Agenda suramericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, n° 1, pp. 43-60.
- Westphal, K. (2006), «Flujos energéticos, cambios en la correlación de poder y relaciones internacionales: Una visión comparada de la macro-región Europea y las Américas», Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, junio.
- Zovatto, D. (2007), «Integración y energía en América Latina», *Nueva Mayoría*, Buenos Aires, 23 de mayo (consultado el 31 de noviembre de 2007 en <http://nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/?id=zovatto>).

6. La integración física y la viabilidad de la IIRSA

*Wilson Nerys Fernández**

La situación en los noventa y el surgimiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA)

A fines de la década de 1990, las expectativas en los países suramericanos respecto a los intercambios de bienes con China, India, Japón y las demás naciones del polo de desarrollo en que se había convertido el Pacífico occidental por un lado, y el nuevo papel que la UE podía pasar a cumplir como asociada a los países latinoamericanos (y en particular a Chile y el Mercosur) hicieron retomar con fuerza la antigua idea de crear nuevas obras de infraestructura y de interconexiones entre los países del Cono Sur.

Asimismo, ante el avance estadounidense que tendía a establecer un área de libre comercio hemisférica, que había tenido su primera expresión en la concreción en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el gobierno de Brasil salió a plantear rápidamente la creación de la Confederación Suramericana de Naciones que, excluyendo a México —socio en la ALADI pero que con su incorporación al acuerdo con Estados Unidos entraba a alejarse de la región—, fusionase a todas las naciones del subcontinente de forma que este se alejara de la zona de influencia norteamericana. Brasil comenzó a desarrollar una política más activa de acercamiento a sus vecinos transamazónicos, incluidos los países y territorios de las Guayanas. El horizonte geográfico de la integración regio-

* Universidad de La República. Uruguay. El autor agradece la colaboración de Claudia Torrelli, quien buscó y aportó la bibliografía ambientalista citada.

nal y de las necesidades de transformaciones infraestructurales se ampliaba, entonces, a toda América del Sur.

Según un informe del Instituto de Integración de América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL) realizado hace una década (Sant'Anna, 1997), el Cono Sur tenía una situación totalmente deficitaria en lo referente a obras de interconexión vial entre los países, acordes a nuestro planteo inicial de «continente cáscara». Pero no solo eran escasos: cuando los hay en cantidad y calidad relativamente suficientes —como es el caso de los tres puentes que unen a Argentina y Uruguay sobre el río de este último nombre—, un conflicto políticamente mal manejado por las partes ha provocado en los últimos años una interrupción continua del tráfico en uno de los puentes —el que más acorta la distancia entre las dos capitales, Buenos Aires y Montevideo—, y parcial, pero persistente, en los otros dos. Afortunadamente, un cuarto puente que, como veremos, uniría a Buenos Aires con Colonia del Sacramento —de más de 50 kilómetros, de extensión, con un coste estimado entre 1.000 y 1.400 millones de dólares y que acortaría considerablemente la distancia entre las capitales, dejando relativamente obsoletos a los otros puentes— terminó no siendo aprobado por los gobiernos argentinos posteriores a Carlos Menem, con lo cual se evitaron una ampliación del posterior conflicto y una decepción más.

Históricamente, los desarrollos de las redes viales nacionales fueron hechos en función de las necesidades propias de cada Estado, no de la integración regional, y esto vale tanto para el transporte por carretera como para todas las demás formas de comunicación (ferroviario, cabotaje, portuario, aéreo). Las obras han sido «proyectadas y ejecutadas sin tener en cuenta la continuidad de los caminos y los flujos carreteros de carga» (Sant'Anna, 1997).

Como señala el mismo Informe, la red existente es precaria, mucha es proyectada o se compone de caminos de terracería (ripio) y aun las más importantes están sujetas a interrupciones provocadas por elementos naturales (nieve, lluvia, inundaciones, deslaves) o humanos (cortes de rutas) y sin señalización adecuada. Todo ello lleva a que disminuya la velocidad del tránsito y se provoquen incrementos de costes innecesarios. Un ejemplo: en Uruguay la mayoría de los puentes interiores están hechos para soportar un tránsito liviano, de no más de 12 o 15 toneladas, e incluso muchos puentes (como en el caso del departamento de Rocha, li-

mítrofe con Brasil y en la ruta a Porto Alegre) solo permiten el paso en un único sentido a la vez.

Las vías férreas, que deberían tener un papel vital, tienen trazados antiguos, en mal estado de conservación y, en los puntos de interconexión internacional, cuando existen, los distintos tamaños de las trochas impiden la circulación continua, obligando en el mejor de los casos a realizar trasbordos.

Por su parte, los pasos fronterizos eran ineficaces e ineficientes y un lugar de interconexión donde, históricamente, ha imperado un accionar al menos dudoso de los agentes aduaneros y del personal policial o militar encargado de sus custodias. Estos pasos de frontera imponían —y aún imponen— demoras adicionales, generándose atascos crecientes a medida que el flujo de cargas ha crecido o que la temporada —por ejemplo, en verano— aumenta la circulación.

En el caso de los puertos del área, en general hasta ahora han sido puntos de salida de la producción nacional hacia terceros mercados ubicados extrazona (Estados Unidos, Europa, Japón y ahora cada vez más China) y no para el comercio intrarregional. Con el antecedente de la antigua lucha de puertos rioplatense, cada Estado desarrolló los propios con la finalidad casi exclusiva de exportar sus productos sin depender de terceros.

La operacionalidad de los mismos se ha visto limitada por: a) la escasez de radas naturales, b) la creación de nuevos puertos en lugares poco propicios y de mantenimiento oneroso, c) las escasas inversiones para modernizar los de mayores portes ya existentes, y d) la carencia de acuerdos intrarregionales para un uso compartido de las infraestructuras existentes más eficientes.

El Informe de 1997 de Sant'Anna identifica la existencia ya por entonces de una serie de grandes proyectos de infraestructura en el Cono Sur (aunque sin el financiamiento suficiente), con los que dicho autor hace un listado que va desde la letra A (puente Buenos Aires-Colonia del Sacramento, con un coste estimado entre 1.000 y 1.400 millones de dólares) hasta la Z (Proyecto Libertadores, un Programa de Integración Ferroviaria para América Latina, por aplicar en cuatro corredores internacionales, que implicaba la recuperación o construcción de 16.000 kilómetros de vías férreas, el cual a su vez estaba subdividido en 35 subproyectos y para cuya implementación se contaba con el aval de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo —AECID—). Entre

CUADRO 1
BID-INTAL: red básica (1997)

1	SÃO PAULO (Curitiba-Porto Alegre) BUENOS AIRES
2	BUENOS AIRES (Córdoba-Mendoza) SANTIAGO
3	SÃO PAULO (Curitiba-Porto Alegre-Santa Fe/Rosario) SANTIAGO
4	MONTEVIDEO (Porto Alegre) SÃO PAULO
5	MONTEVIDEO-BUENOS AIRES
6	CÓRDOBA (Santa Fe/Rosario) MONTEVIDEO
7	CUIABÁ-ASUNCIÓN (Santa Fe/Rosario) BUENOS AIRES
8	ARICA (Ilo-Matarani) LA PAZ (Santa Cruz) SÃO PAULO (Santos)
9	ANTOFAGASTA (Salta-Santa Cruz) SÃO PAULO (Santos)
10	IQUIQUE (Antofagasta-Salta) ASUNCIÓN
11	BUENOS AIRES (Bahía Blanca-Neuquén-Puerto Montt) SANTIAGO
12	ILO Y MATARANI-LA PAZ-BUENOS AIRES

FUENTE: Sant'Anna (1997: 69-71).

ambos extremos literales, el documento informa de la carretera Río-Buenos Aires (2.500 millones de dólares), el túnel de baja altura argentino-chileno (2.000 millones de dólares), el tren Santos-Arica-Antofagasta (1.000 millones de dólares) o los dos corredores bioceánicos (Santos-Arica y Florianópolis-Antofagasta). En el extremo inferior, por sus costes, se hallaba el más modesto puente Santo Tomé-São Borja (31 millones de dólares).

A partir de dichos antecedentes, el Informe proponía una Red Básica de Transporte Carretero integrada por 12 líneas principales definidas por el grado de conexión existente entre los extremos de las mismas y a partir de que los dos ejes principales eran los que unían a São Paulo con Buenos Aires y a esta con Santiago. A esta red básica habría de agregarse la multiplicidad de nuevos proyectos que, básicamente centrados en Brasil, conectarían a los países amazónicos entre sí.

Con todos estos antecedentes, en octubre del año 2000 los Jefes de Gobierno de los doce países suramericanos acordaron crear la IIRSA, puesta en marcha inmediatamente. Por primera vez para la región, América del Sur pasaba a tener una cartera de proyectos de infraestructura regional consensuada entre todos los países del continente.

El transporte es el elemento central de la IIRSA: a) transporte aéreo, b) marítimo, c) terrestre (carretero y ferroviario) y d) multimodal.

Los proyectos relacionados con el transporte aéreo tienen que ver con la infraestructura, la capacidad y el manejo de aeropuertos y pistas. Suponen agrandar los aeropuertos existentes y mejorar sus servicios, construir nuevos y otorgar concesiones a operadores privados.

Con relación al transporte marítimo, los proyectos se centran en la extensión, renovación y privatización de puertos marítimos y en la armonización de las normas que regulan el comercio que utiliza este medio. Este subsector es vital, ya que estos puertos son las principales vías de entrada y salida de los productos importados y exportados por el subcontinente.

Rutas, puentes y, en menor medida, vías férreas, son el principal destino de las inversiones en infraestructura programadas por la IIRSA, dado que constituyen el principal medio de transporte masivo de productos, personas y recursos naturales por todo el continente desde y hacia los puertos mencionados arriba. Estos proyectos suponen la renovación, creación y/o privatización de sistemas transnacionales de carreteras, puentes y ferrocarriles.

Por último, el transporte multimodal supone la combinación de dos o más de los medios de transporte anteriores a los que se suma el transporte fluvial. Estos proyectos agregan a las actividades anteriores el dragado y la modificación del curso de los ríos para permitir el flujo de grandes cargas, la interconexión de estos y la construcción de puertos fluviales y la armonización de las normas que regulan el tránsito transnacional.

Siguiendo una metodología denominada Planificación Territorial Indicativa, entre 2003 y 2004 los múltiples proyectos se agruparon en una cartera ordenada y agrupada «en función de su mayor factibilidad y mayor contribución al desarrollo sostenible con una visión regional integradora de las visiones nacionales». Ello dio origen a los Ejes de Integración y Desarrollo (EID). Posteriormente se aprobó un Plan de Acción con el objetivo declarado de «articular e incorporar iniciativas y políticas de desarrollo económico, social y ambiental a lo largo de Ejes de Integración y Desarrollo, complementarios a los proyectos de infraestructura de integración identificados». Fueron los llamados Procesos Sectoriales de Integración (PSI). Sobre estas bases se puso en marcha la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) 2005-2010, a partir de los EID y los cuarenta agrupamientos definidos al interior de estos, sus proyectos ancla y sus funciones estratégicas. El monto total estimado de las obras propuestas alcanzaba los 38.000 millones de dólares, en tanto los traba-

CUADRO 2
IIRSA: AIC 2005-2010, tal como se menciona arriba

Nº	Proyectos	Eje	Millones de dólares	Países
1	Duplicación de la Ruta 14	Mercosur-Chile	370,00	AR (BR)
2	Adecuación del Corredor Río Branco-Montevidéo-Colonia-Nueva Palmira	Mercosur-Chile	176,80	UY (AR-BR)
3	Construcción del Puente Internacional Jaguarão-Río Branco	Mercosur-Chile	12,00	BR-UY
4	Duplicación del Tramo Palhoça-Osorio (Rodovia Mercosur)	Mercosur-Chile	1.200,00	BR (AR-UY)
5	Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza	Mercosur-Chile	251,00	AR-CH
6	Ruta Internacional 60 CH (sector Valparaíso-Los Andes)	Mercosur-Chile	286,00	CH (AR)
7	Gasoducto del Noreste Argentino	Mercosur-Chile	1.000,00	AR (BO)
8	Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza-Yacuiba	Capricornio	10,00	AR-BO
9	Nuevo Puente Presidente Franco-Porto Meira y centro de frontera	Capricornio	55,00	PY-BR
10	Construcción de la Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	Interoceánico Central	444,80	BO (BR-CH-PE)
11	Anillo Ferroviario de São Paulo (Norte y Sur)	Interoceánico Central	400,00	BR
12	Paso de Frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro	Interoceánico Central	1,20	BO-PY
13	Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1º etapa)	Interoceánico Central	60,00	BO (PY)
14	Carretera Toledo-Pisiga	Interoceánico Central	93,00	BO (CH)
15	Rehabilitación de la Carretera Iquique-Colchane	Interoceánico Central	37,00	CH (BO)
16	Rehabilitación del Tramo El Sillar	Interoceánico Central	2,50	BO (BR-CH-PE)
17	Centro de Frontera de Desaguadero	Andino	7,50	BO-PE
18	Paso de Frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira	Andino	2,00	CO-VE
19	Recuperación de la Navegabilidad por el Río Meta	Andino	108,00	CO-VE

CUADRO 2 (Continuación)

N°	Proyectos	Eje	Millones de dólares	Países
20	Carretera Pasto-Mocoa	Amazonas	183,00	CO
21	Carretera Paíta-Tarapoto-Yurimaguas, Puertos y Centros Logísticos	Amazonas	338,00	PE (BR)
22	Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa, Puertos y Centros Logísticos	Amazonas	589,00	PE (BR)
23	Puerto Francisco de Orellana	Amazonas	105,30	EC
24	Pavimentación Iníapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Julíaca/Inambari-Cuzco	Perú-Brasil-Bolivia	1.055,00	PE (BR)
25	Puente sobre el Río Acre	Perú-Brasil-Bolivia	12,00	BR-PE
26	Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1° etapa: estudios)	Escudo Guayanés	3,30	GY-BR
27	Puente sobre el Río Takutu	Escudo Guayanés	10,00	GY-BR
28	Carretera Venezuela (Ciudad Guayana)-Guyana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) (1° etapa)	Escudo Guayanés	0,80	VE-GY-SU
29	Mejorías en la Vía Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina y Cruce Internacional sobre el Río Marowijne	Escudo Guayanés	105,00	SU-GY
30	Exportación por Envíos Postales para pymes	TIC	2,50	Todos
31	Implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur	TIC	0,40	Todos
Total			6.921,10	

■ En preparación. ■ En licitación/concesión. ■ En ejecución. ■ Concluido.

FUENTE: IIRSA.

jos de la AIC planteados para el período 2005-2010 representaban casi 7.000 millones (Mesquita Moreira, 2007).¹

Los ejes de integración y desarrollo

Los ejes de integración y desarrollo —actividad prioritaria de la IIRSA— fueron complementados por acciones en materia de PSI, «a fin de mejorar la competitividad y promover el desarrollo sostenible de la región». Los EID fueron definidos como «franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos de comercio actuales, sobre las que las inversiones en infraestructura ayudarán a crear nuevas oportunidades de desarrollo sostenible para sus habitantes».

Pese a estos loables propósitos enunciados, ya el Informe de Sant' Anna de hace una década, refiriéndose a la interconexión Atlántico-Pacífico, advertía que «el actual interés puesto por los países de la subregión en el establecimiento de Corredores Biocénicos merece un análisis particular, tanto en el sentido de sus objetivos y necesidades reales a nivel subregional (sic), *donde parece tener más importancia la conexión entre las dos áreas litorales desarrolladas que promover el crecimiento del interior*» (Sant' Anna, 1997; la cursiva es nuestra).

Los ejes de integración y desarrollo definidos (de la IIRSA) son:

- 1) Eje Mercosur-Chile
- 2) Eje de Capricornio
- 3) Eje Interoceánico Central
- 4) Eje del Amazonas
- 5) Eje Andino
- 6) Eje Andino del Sur
- 7) Eje del Escudo Guayánico
- 8) Eje del Sur
- 9) Eje Perú-Brasil-Bolivia
- 10) Eje Hidrovía Paraguay-Paraná

De ellos, solo los ejes Andino del Sur y del Sur no tienen ningún tipo de andamiento aún. Sin embargo, como veremos, para el año 2007 eran muy

pocos los proyectos efectivamente en ejecución y por un monto aproximado de apenas el 10% de la cifra estimada para los cuarenta agrupamientos de proyectos de la IIRSA.

Por su parte, los procesos sectoriales de integración (IIRSA) tratan sobre:

- 1) Instrumentos de financiamiento
- 2) Integración energética
- 3) Pasos de frontera
- 4) Tecnologías, información y comunicaciones
- 5) Transporte aéreo
- 6) Transporte marítimo
- 7) Transporte multimodal

También aquí, exceptuado el caso de la integración energética, que se trata en otro capítulo de este libro, los grados de avance son diversos y lentos. Lo que mayoritariamente se ha hecho son trabajos exploratorios que tienden a mostrar el estado de situación del tema. Así ocurre, por ejemplo, con un trabajo de la Universidad Politécnica de Valencia (2003), que hace un relevamiento exhaustivo de los puertos de América del Sur, o con el realizado por Ricover y Negre para el BID-INTAL sobre transporte aéreo en la región.

Los ejes principales

Eje Mercosur-Chile

El Eje Mercosur-Chile abarca un área de influencia de algo más de tres millones de km² y comprende toda la República Oriental del Uruguay; el centro de Chile —regiones de Coquimbo, Valparaíso, Libertador O'Higgins y la Región Metropolitana de Santiago—, el centro y noreste de Argentina —Mesopotamia argentina con las provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos— y el centro argentino —provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, San Luis, Mendoza y San Juan—; el sur y sureste de Brasil —estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul— y el sureste del Paraguay —este del río Paraguay y norte-oeste del río Paraná.

La población del área supera, al inicio de esta década, los 120 millones de habitantes, lo que da una densidad de 40 habitantes por km². Esta es de las más altas de América del Sur, pero debe tenerse en cuenta que las dos ciudades más pobladas del subcontinente se hallan comprendidas en este eje (São Paulo y Buenos Aires) el cual, además, cubre las capitales de Chile, Paraguay y Uruguay. Es, como señala la IIRSA, una de las regiones más urbanizadas del mundo, con el 86% de la población en urbes y apenas el restante 14% en el área rural.

Las actividades económicas del eje son muy variadas. Dado que los polos industriales más importantes del continente se encuentran en su seno, este es el único eje en el que la importancia económica de las actividades extractivas agropecuarias, mineras y forestales es superada por la de las estrictamente urbanas, como industrias y servicios.

La IIRSA señala que el PIB del área cubierta por el eje era, en 2001, de 470.000 millones de dólares, lo que incluye el «62% del valor de los bienes y servicios de la República Argentina, el 63% de la República Federativa de Brasil, el 52% de la economía chilena, el 50% de la economía paraguaya y la totalidad de la economía de Uruguay».

Su ubicación geográfica tiene una orientación general NE-SO desde más allá de Río de Janeiro y hasta el Río de la Plata, discurriendo a lo largo de la costa atlántica por más de 3.000 kilómetros, y E-O desde Buenos Aires hasta Santiago de Chile, cruzando la cordillera de los Andes para terminar en la zona portuaria de Valparaíso, en el Pacífico. En el cuadro 3 pueden verse los grupos de proyectos que corresponden a este eje.

CUADRO 3
Proyectos del Eje Mercosur-Chile

G 1	Belo Horizonte-Frontera Argentina/Brasil-Buenos Aires
G 2	Porto Alegre-Límite Argentina/Uruguay-Buenos Aires
G 3	Valparaíso-Buenos Aires
G 4	Mercedes-Santa Fe-Salto-Paysandú
G 5	Grupo Energético

FUENTE: IIRSA.

Eje de Capricornio

El Eje de Capricornio se ubica a lo largo del Trópico que le da nombre, aproximadamente entre los 20 y 30 grados de latitud sur, teniendo en los extremos importantes instalaciones portuarias tanto en el océano Atlántico como en el Pacífico. Sobre esta franja continental se ha planteado la creación de uno de los proyectados corredores biocénicos, fundamentalmente con vistas a sacar la producción de una de las áreas agrícolas más dinámica de Brasil por el puerto chileno de Antofagasta. Comprende la región sur de Brasil (estados de Paraná y Rio Grande do Sul), el norte argentino (provincias de Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy), el sur de Paraguay (Chaco), el sur de Bolivia (provincia de Tarija) y el norte de Chile (Antofagasta y Atacama).

La población del área se acerca a los 25 millones de habitantes, con una densidad media de 14 habitantes por km², inferior al promedio de la región. Existe una fuerte dispersión geográfica de la misma, manteniéndose la característica de un alto grado de urbanización de la misma, lo que hace que en el trayecto existan amplios sectores rurales, en propiedades latifunditarias, con muy baja cantidad de pobladores. Es una región muy rica en recursos agropecuarios (particularmente soja), minerales (metálicos y no metálicos) y energéticos (hidroeléctricos y gas), a lo que se suma la actividad industrial metalmecánica del sur brasileño. Según la IIRSA, el producto bruto del área comprendida por el eje alcanzó en el año 2001 los 83.000 millones de dólares. Su ubicación geográfica tiene una orientación general E-O, desde Curitiba (Brasil), pasando por el sur de Paraguay y el norte argentino para, luego de cruzar la cordillera de los Andes, terminar en la zona portuaria de Antofagasta, en el Pacífico. En el cuadro 4 pueden verse los grupos de proyectos que corresponden a este eje.

CUADRO 4
Eje de Capricornio. Grupos de proyectos

G 1	Antofagasta-Paso de Jama-Jujuy-Resistencia-Formosa-Asunción
G 2	Salta-Villazón-Yacuiba-Mariscal Estigarribia
G 3	Asunción-Paranaguá
G 4	Presidente Franco-Puerto Iguazú-Pilar-Resistencia
G 5	Camino Real

Eje Interoceánico Central

El Eje Interoceánico Central es un eje transversal que pasa por cinco países suramericanos: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Abarca casi toda Bolivia; cinco estados de Brasil: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Río de Janeiro y São Paulo; el norte (Primera Región) de Chile; todo Paraguay y tres provincias de Perú (Arequipa, Moquegua y Tacna). Según la IIRSA, su superficie alcanza los 3,3 millones de km², lo que equivale al 28% de la superficie de los cinco países que hacen parte del eje y al 19% de la superficie total de América del Sur.

La población estimada del área cubierta por el Eje Interoceánico Central es de 87 millones de habitantes, con una densidad media de 28 hab/km². Corre paralelo al Eje de Capricornio y se superpone parcialmente con el Eje Mercosur-Chile pero, a diferencia de este último, se orienta levemente en dirección E-ONO (mapa 4), desde Río de Janeiro hasta los puertos chilenos de Iquique y Arica y peruanos de Ilo/Matarañi. Además de Río y São Paulo/Santos, incluye en su recorrido las ciudades de Campinas, Campo Grande, Corumbá y Cuiabá en Brasil, todas las principales ciudades bolivianas, Asunción en Paraguay y Tacna, Iquique y Arica en Chile. El PIB del área del eje, según la IIRSA, alcanza los 291.000 millones de dólares, pero también en este caso se superponen parcialmente los datos con los correspondientes al Eje Mercosur-Chile ya mencionado.

En ese sentido, las invocaciones que se hacen a la existencia de «un perfil productivo orientado tanto a la explotación primaria como industrial» son engañosas, ya que la actividad industrial de relevancia se da en lo que es el mayor polo industrial de América del Sur, en torno a la capital paulista, en tanto que el trayecto Campo Grande-Cuiabá es una manifestación de la ampliación de la frontera agrícola-ganadera brasileña, en la cual los cultivos de cítricos, soja y oleaginosas y la producción de carnes vacuna y de aves son absolutamente dominantes. Los otros cuatro países del eje aportan más bienes primarios, sean agrícolas (soja, caña de azúcar, yerba mate, frutas), mineros (gas, petróleo, cobre, zinc, estaño, hierro, oro, plata, litio, etc.) y/o forestales, y puertos sobre el Pacífico, además de la energía hidroeléctrica de las represas paraguay-brasileñas.

La diferencia entre las capacidades productivas de Brasil y las de los otros cuatro estados es tal que este corredor bioceánico sólo puede verse como un corredor que viabilizará la llegada a los puertos del Pací-

CUADRO 5
Eje interoceánico central. Grupos de proyectos

G 1	Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil
G 2	Optimización del corredor Corumbá-São Paulo-Santos-Río de Janeiro
G 3	Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá
G 4	Conexión Santa Cruz-Cuiabá
G 5	Conexiones del Eje al Pacífico: Ilo/Matarani-Desaguadero-La Paz + Arica-La Paz + Iquique-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz

FUENTE: IIRSA.

fico de la producción agropecuaria brasileña y el acceso a mayor volumen de minerales y energía para la industria paulista.

En el cuadro 5 (arriba) pueden verse los cinco grupos de proyectos del eje.

Eje del Amazonas

El Eje del Amazonas es otro corredor bioceánico que, con un par de cientos de kilómetros de ancho, se inicia en los puertos fluviales brasileños de Macapá, Belén y Manaus en la vertiente atlántica y va hasta los de Tumaco en Colombia, Esmeraldas en Ecuador y Paita en Perú, sobre el Pacífico, atravesando América del Sur de este a oeste y procurando interconectar las caudalosas vías fluviales de la Cuenca Amazónica, sobre las cuales se asientan una importante cantidad de ciudades de mayor o menor porte entre las cuales sobresalen Manaus en Brasil y Quito, la capital ecuatoriana.

Con más de 20.000 kilómetros de aguas fluviales navegables, el eje pretende interconectar los ríos Huallaga, Maraón, Ucayali y Amazonas en Perú, Putumayo y Napo en Ecuador, Putumayo en Colombia e Iça, Solimões y Amazonas en Brasil. De acuerdo con la IIRSA, su área de influencia abarca cuatro millones y medio de kilómetros cuadrados, con una población estimada de 52 millones de habitantes, concentrada en las poblaciones ubicadas a lo largo de los ríos.

El Eje del Amazonas, según la IIRSA, tiene un PIB estimado en el orden de los 93.000 millones de dólares. Las actividades listadas incluyen «productos electrónicos, petróleo y gas, biotecnología, pesca, producción

CUADRO 6
Eje del Amazonas. Grupos de proyectos

G 1	Acceso a la Hidrovía del Putumayo
G 2	Acceso a la Hidrovía del Napo
G 3	Acceso a la Hidrovía del Huallaga-Marañón
G 4	Acceso a la Hidrovía del Ucayali
G 5	Acceso a la Hidrovía de Solimões-Amazonas
G 6	Red de Hidrovías Amazónicas
G 7	Acceso a la Hidrovía del Morona-Marañón-Amazonas

FUENTE: IIRSA.

de aluminio, papel, cosméticos, madera y muebles, sistemas agroforestales, alimentos, caucho, recursos forestales, cacao, bebidas, textiles y confecciones, caña, alcohol, frutas, café, algodón, artesanías y ecoturismo». Las actividades industriales se concentran básicamente en la Zona Franca de Manaus, mientras que el resto de la región se ocupa de actividades meramente extractivas.

Un aspecto central de la situación de la Amazonia, región que despierta apetencias e inquietudes diversas que van de su fabulosa biodiversidad a lo estrictamente antropológico y de los recursos hídricos a la genética, es recogido por la IIRSA de la siguiente manera:

Su potencial de desarrollo indica ser una región con especificidades propias muy marcadas que generan una identidad común para todos los pueblos amazónicos, que debe servir de base para fundamentar el desarrollo en la promoción de una cultura amazónica que potencie la valoración del medio natural y los servicios ambientales que provee a escala planetaria y la utilización sostenible de los recursos naturales, a través del conocimiento de los pueblos originarios y de la ciencia.

En el cuadro 6 (arriba) pueden verse los siete grupos de proyectos del eje.

Eje Perú-Brasil-Bolivia

Sobre este eje la IIRSA da muy escasa información en sus páginas generales, no habiendo en consecuencia datos acerca de área comprendida, población ni producto bruto. Sin embargo, como veremos más adelante y junto al Eje Mercosur-Chile, es el que está más avanzado en cuanto a las obras en ejecución. Más aún, la única obra de infraestructura finalizada que señala la IIRSA es la del puente sobre el río Acre, entre Perú y Brasil. El eje agrupa únicamente a Brasil, Perú y Bolivia.

Conforma otro corredor bioceánico, ya que si bien las obras de infraestructura actualmente se concentran en territorio peruano, con Inambari como nodo de distribución, la conexión interoceánica se dará con los puertos atlánticos brasileños —pasando por Puerto Maldonado, Porto Velho y Cuiabá— y con los peruanos de Ilo y Matarani, pasando por Juliaca y Cuzco.

En ese sentido, puede verse como complementario —¿o antagónico?— con el corredor biocéánico que tienen como punto final en el océano Pacífico los puertos ecuatorianos de Esmeraldas, Manta y Salinas y colombiano de Tumaco (del Eje del Amazonas) e inclusive con las obras de infraestructura del Eje de Capricornio, que deberían llegar a conectar los puertos atlánticos con aquellos mismos puertos peruanos y los del norte de Chile (Iquique y Antofagasta).²

Ejes Escudo Guayanés, Hidrovía Paraguay-Paraná, TIC

A los ejes analizados, que tienen como característica común la de que todos son corredores biocéánicos, se suman otros cuyos proyectos ya están en marcha, y otros que solo están en la fase de programación. Entre los que están con obras de infraestructura en desarrollo podemos mencionar otros dos: el Eje del Escudo Guayanés y el Eje de las TIC.

El Eje del Escudo Guayanés supone la interconexión entre Guyana, Surinam, Brasil y Venezuela, a través de pequeñas obras de infraestructura, como puentes o rutas. El monto destinado a estas tareas es muy exiguo, pero indica una voluntad de integrar a dos países que históricamente fueron ajenos —primero como dominios coloniales, luego ya como naciones independientes— del acontecer suramericano. Está en ejecución un puente sobre el río Takutu, entre Brasil y Guyana.

El de las TIC no es, como los otros, un eje infraestructural en el sentido tradicional del término. Forma parte de los PSI pero lo reseñamos aquí por cuanto la IIRSA lo pone oficialmente como uno de los proyectos en ejecución. De carácter transversal, el monto destinado a esta actividad es exiguo.

Uno de los ejes que ha generado más controversias —por la larga historia que ya tiene como proyecto, a la que se unen los recientes desencuentros entre Argentina y Uruguay acerca del uso del río que los separa— es el de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Con orientación general norte-sur, siguiendo el curso principal de los dos ríos mencionados, pero incluyendo también una serie de otras cuencas subsidiarias o próximas a estas dos corrientes fluviales, están propuestas desde hace décadas obras de ampliación, dragado y corrección del cauce de dichos ríos, así como la creación mejora y/o ampliación de las instalaciones portuarias fluviales ya existentes en la Hidrovía. Ello permitiría aumentar los flujos de transporte a bajo coste de buena parte de la producción de grandes volúmenes de las regiones circundantes de Brasil, Argentina, Bolivia y Paraguay —estos últimos países mediterráneos sin salida propia al océano— a través de los ríos Tieté, Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata.

Después de varios intentos, a mediados de los años noventa —con el apoyo del BID y el PNUD— se habían recommenzado las tentativas para su concreción. Sin embargo, en 1997 un estudio realizado por dos grupos multidisciplinarios integrados por calificados expertos independientes, originarios de varias naciones,³ cuestionó los informes de las dos consultoras informantes del proyecto —Hidroservice-Louis Berger-EIH (HLBE)—, a cargo del estudio de factibilidad económica y de ingeniería, y Taylor-Golder-Consular-Connal (TGCC) a cargo de la evaluación ambiental. No solo criticaron el nivel técnico de estas últimas, sino que también señalaron los cuantiosos daños ambientales y sociales que provocarían, a lo largo del tiempo, en caso de que se construyese dicha obra en las condiciones en que estaba prevista. Entre otros conceptos, el informe de los expertos independientes decía:

1. Los estudios realizados por HLB y TGCC no analizan adecuadamente las evidencias empíricas e históricas que ayudarían a evitar costosos errores [...]
2. La Hidrovía tendrá como resultado una concentración de beneficios lo cual constituye una estrategia de desarrollo injusta e ineficiente.

Los principales beneficiarios del proyecto serán las empresas de navegación, construcción e industrias de insumos agrícolas más que la mayoría de la población de bajos ingresos, lo cual contradice los objetivos y prioridades establecidos [...] 3. Los estudios de Hidrovía están definidos de manera demasiado estrecha e ignoran serios impactos indirectos y acumulativos (EDF y CEBRAC, 1997).

Las diversas organizaciones ambientalistas que se oponen al proyecto de la Hidrovía —como por ejemplo, la Coalición Ríos Vivos—,⁴ además de los temas relacionados con «la concentración de los beneficios» que señalaba el informe de los expertos —clara alusión a empresas como Aguirre en el transporte fluvial o Bunge, Cargill, etc., en la producción y procesamiento de semillas—, han puesto el énfasis principal en la afectación sin retorno que sufriría el Pantanal brasileño. En particular, se objeta la conexión Cáceres-Corumbá, que atravesaría, y modificaría sustancialmente, el Pantanal brasileño, principal regulador hídrico de la vasta cuenca comprendida. Como alternativa para solucionar el tráfico creciente, destacan la pérdida de eficiencia del transporte fluvial ante los avances tecnológicos de otros medios alternativos, en especial del ferroviario.

En el cuadro 7 pueden verse los grupos de proyectos actualmente en estudio en este eje, donde la citada conexión Cáceres-Corumbá, al menos por ahora, no está presente.

CUADRO 7
Eje Hidrovía Paraguay-Paraná. Grupos de proyectos

G 1	Río Paraguay, Asunción-Corumbá
G 2	Tieté-Paraná (Itaipú)
G 3	Ríos Paraguay-Paraná, Asunción-delta del Paraná
G 4	Río Paraná, Itaipú-confluencia
G 5	Río Uruguay

FUENTE: IIRSA.

Los proyectos en ejecución

Los resultados alcanzados hasta ahora en la ejecución de los proyectos de infraestructura acordados por la IIRSA son bastante limitados: de los

proyectos acordados en la AIC para el período 2005-2010 que veíamos *supra*, solo uno ha sido terminado, en tanto otros diez, por aproximadamente la mitad del monto de inversiones asignadas (52,6%) para los 31 proyectos, están siendo llevados a cabo.

La mayor de las obras en ejecución, en el Eje Mercosur-Chile, es la duplicación del tramo Palhoça-Osorio, en la denominada Rodovía Mercosur, en el sur del territorio brasileño y que, por su vinculación al bloque subregional, involucra también a Uruguay y Argentina. Esta obra requiere de una inversión estimada de 1.200 millones de dólares. Sobre este eje están en marcha otras dos obras importantes, una enteramente en territorio uruguayo y otra en territorio chileno. Las tres obras suponen una inversión superior a los 1.660 millones de dólares (el 45,6% del monto en ejecución).

El único trabajo de infraestructura finalizado del que informa la IIRSA es el puente sobre el río Acre, entre Perú y Brasil, perteneciente al eje que conforman ambos países junto a Bolivia, con un coste de apenas 12 millones de dólares. De todos modos, este es el único eje donde la totalidad de las obras de infraestructura proyectadas están ejecutándose, ya que también está en ejecución la pavimentación de rutas en territorio peruano con Inambari como nodo de distribución (Andes orientales) hacia Cuzco, Puerto Maldonado y Juliaca. Desde Juliaca puede conectarse a los puertos de Ilo, Matarani y San Juan de Marcota y desde Puerto Maldonado la interconexión con Brasil se hace a través de Guajará-Mirim-Porto Velho-Cuiabá y de ahí a la costa atlántica. Esta obra, por lo tanto, también involucra a Brasil, y con una inversión de 1.055 millones de dólares es la segunda en importancia. En los cuadros 8 y 9 se puede ver el listado de los proyectos en ejecución.

Solo en el Eje Perú-Brasil-Bolivia se da una estricta coincidencia entre proyectos previstos y en ejecución: sobre dos obras propuestas —de muy diferente envergadura, cabe señalar— una está terminada y la otra está en avanzado estado de ejecución.

Como puede observarse en el cuadro 8, de los siete proyectos de la AIC del Eje Mercosur-Chile, hay tres en realización, por un monto equivalente al 50,45% del total asignado al eje. Otros tres proyectos en ejecución sobre siete previstos corresponden al Eje Interoceánico Central, con un 55,35% de la inversión total prevista destinado a estas obras. En el Eje del Amazonas solo hay un proyecto en ejecución de los cuatro consensuados, por un monto equivalente al 27,8% de lo asignado. En el

CUADRO 8
Proyectos en ejecución

Nº	Proyectos	Eje	Millones de dólares	Países
2	Adecuación del Corredor Río Branco-Montevideo-Colonia-Nueva Palmira	Mercosur-Chile	176,80	UY (AR-BR)
4	Duplicación del Tramo Palhoça-Osorio (Rodovia Mercosur)	Mercosur-Chile	1.200,00	BR (AR-UY)
6	Ruta Internacional 60 CH (sector Valparaíso-Los Andes)	Mercosur-Chile	286,00	CH (AR)
10	Construcción de la Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	Interoceánico Central	444,80	BO (BR-CH-PE)
14	Carretera Toledo-Pisiga	Interoceánico Central	93,00	BO (CH)
15	Rehabilitación de la Carretera Iquique-Colchane	Interoceánico Central	37,00	CH (BO)
21	Carretera Paíta-Tarapoto-Yurimaguas, Puertos y Centros Logísticos	Amazonas	338,00	PE (BR)
24	Pavimentación Inapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cuzco	Perú-Brasil-Bolivia	1.055,00	PE (BR)
27	Puente sobre el Río Takutu	Escudo Guayanés	10,00	GY-BR
30	Exportación por Envíos Postales para pymes	TIC	2,50	Todos
	TOTAL		3.643,10	

FUENTE: IIRSA.

CUADRO 9
Proyectos efectivamente en ejecución (2005-2010)

Eje	Nº de proyectos	Costo total (en millones de dólares)	Proyectos en ejecución	
			Número	Costo (en millones de dólares)
Mercosur-Chile	7	3.295,80	3	1.662,80
Capricornio	2	65,00	0	0,00
Interoceánico Central	7	1.038,50	3	574,80
Andino	3	117,50	0	0,00
Amazonas	4	1.215,30	1	338,00
Perú-Brasil-Bolivia	2	1.067,00	1	1.055,00
Escudo Guayanés	4	119,10	1	10,00
Todos	2	2,90	1	2,50
Total	31	6.921,10	10	3.643,10

FUENTE: IIRSA.

CUADRO 10
Participación de los países en los proyectos de IIRSA

País	Proyectos directos	Millones de dólares	Proyectos indirectos	Millones dólares	Total proyectos	Total millones de dólares
Argentina	0	0	3	1.662,8	3	1.662,8
Bolivia	2	537,8	1	37	4	574,8
Brasil	2	1.210	4	2.014,6	6	3.224,6
Colombia	0	0	0	0	0	0
Chile	2	323	1	537,8	3	860,8
Ecuador	0	0	0	0	0	0
Guayana	1	10	0	0	1	10
Paraguay	0	0	0	0	0	0
Perú	2	1.393	1	444,8	3	1.837,8
Surinam	0	0	0	0	0	0
Venezuela	0	0	0	0	0	0
Uruguay	1	176,8	2	1.200	3	1.376,8

FUENTE: IIRSA.

Eje del Escudo Guayanés también hay un proyecto en ejecución sobre cuatro acordados, por apenas el 8,4% del valor asignado. Por último, está en marcha un pequeño proyecto que involucra a todos los países signatarios de la IIRSA tendiente a facilitar la exportación por envíos postales dentro de la región. De los Ejes de Capricornio (con 2 previstos) y Andino (con 3), no hay ningún proyecto en ejecución.

En resumen, de los 31 proyectos de la AIC 2005-2010, en 2008 solo 10 están en marcha, correspondiendo tres de ellos al Mercosur-Chile, tres al Interoceánico Central y uno —de apoyo— a todos los países del acuerdo regional. El monto total de las inversiones en ejecución no alcanza el 10% (9,3%) del estimado inicial de 38.000 millones de dólares.

Exceptuado el caso del proyecto TIC, que incluye a todos los países miembros, la participación de cada uno de ellos se desglosa como vemos en el cuadro 10.

Los estados y su vinculación con la IIRSA

Brasil

Como puede verse, Brasil tiene participación en todos los ejes activos, de manera directa en dos proyectos (uno de ellos el más oneroso y que se desarrolla íntegramente dentro de sus fronteras) e indirecta en otros cuatro, sumando así un involucramiento en obras de infraestructura por valor de 3.224,6 millones de dólares (el 88,5% del monto en ejecución).

Para explicar este interés de Brasil es necesario señalar que su frontera agrícola se ha desplazado hacia el oeste de manera sustancial en las dos últimas décadas y media, ampliando considerablemente el área agrícola. El motor de ello es, fundamentalmente, el cultivo de soja para exportación: Brasil, en el período agrícola 2006-2007, produjo 58 millones de toneladas de soja —la mitad de la creciente producción de todo el subcontinente—,⁵ exportadas fundamentalmente hacia China. Las principales empresas vinculadas a la explotación, producción y comercialización de la soja son las empresas transnacionales Cargill, Bunge, Archer Daniels Midland (ADM) y Louis Dreyfus (LDA). Ellas son las primeras interesadas en abrir conexiones terrestres y fluviales que permitan llegar a los puertos suramericanos del océano Pacífico, como forma de encarar desde allí los envíos hacia oriente.

Algunas de estas empresas tienen actividad en Brasil desde hace muchas décadas, y no solo trabajan con soja, pero este cultivo, transformado en el más importante en los últimos años y responsable del mencionado avance de la frontera agrícola, es fuertemente cuestionado por las principales organizaciones ambientalistas de la región.

Greenpeace, por ejemplo, apunta, en particular, hacia Cargill, responsabilizándola en buena medida de la aceleración de la deforestación y explotación de la Amazonia con la finalidad, principalmente, de incrementar los cultivos de soja. A ello se agregan los cuestionamientos que, por el uso masivo de las semillas transgénicas creadas por Monsanto, hacen muchas organizaciones de ambientalistas y consumidores.

Tampoco es menor el interés de Río Tinto, una de las tres mayores transnacionales de la minería, que explota importantísimos yacimientos de mineral de hierro en la ciudad brasileña de Corumbá, y que tiene proyectado utilizar la Hidrovía Paraguay-Paraná para el despliegue de convoyes de barcazas y construir un depósito en el departamento de Soriano, Uruguay, sobre el río Uruguay, para desde allí exportar fuera de América del Sur hasta 20 millones de toneladas de mineral por año e importar carbón vegetal para una planta siderúrgica propia en Corumbá. Este proyecto, recién presentado ante el gobierno uruguayo, ya está generando inquietud en su similar argentino —dado el conflicto binacional planteado en torno a las plantas productoras de pasta de celulosa— por el posible efecto que podría llegar a tener sobre el río compartido. Sin embargo, en este caso es interés de las autoridades brasileñas respaldar la solicitud de Río Tinto.

Brasil es, en consecuencia, el primer interesado en el funcionamiento de la IIRSA. De ahí que su BNDES sea uno de los principales financiistas de las obras en construcción que, aun de manera indirecta, involucran a Brasil. Hay que señalar que, según informa la Red Biceca, buena parte de los proyectos de infraestructura que se desarrollan en los Ejes Perú-Brasil-Bolivia y del Amazonas han sido concesionados a empresas constructoras brasileñas, como Norberto Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Camargo Correa y Queiroz Galvão, a veces en asociación con empresas locales.⁶

Tomando en consideración el peso o el volumen, las cuatro quintas partes de las exportaciones de Brasil hacia Argentina van por vía marítima, y solo la sexta parte por carretera, aunque esta es de mayor valor. Los puertos en Brasil son la vía de salida de su comercio con sus principales socios comerciales, Estados Unidos, la Unión Europea y los países asiá-

ticos. La costa oeste de Estados Unidos —con California como centro del interés— y los puertos de China, Japón e India, serán más accesibles para Brasil y sus empresas una vez que estén operativos los corredores bio-océánicos.

Argentina

Argentina, en cambio, según la información disponible, no tiene en desarrollo ninguna obra de IIRSA en su territorio, pero tiene interés en tres —todas en el Eje Mercosur-Chile— relacionadas con trabajos carreteros realizados por un lado en la Rodovía Mercosur en territorio de Brasil y en su prolongación por Uruguay, y por otro en su vecino trasandino.

Cabe mencionar que algunos de los proyectos de la AIC 2005-2010 que involucran a Argentina se encuentran en las etapas previas de planeamiento. Por ejemplo, vinculado al Eje de Capricornio, está en desarrollo un proyecto complejo en la frontera entre Argentina y Bolivia. Se trata de un proyecto ancla, el puente binacional Salvador Maza-Yacuiba, que incluye un centro de frontera, que no tiene financiación y que afecta una zona donde existe un intenso flujo de contrabando (garrafas de gas, alimentos y ropa desde Bolivia a las provincias del norte argentino, y gasolina en sentido inverso). También es intenso el tráfico legal del lugar —favorable a Argentina en proporción de 6 a 1, que provee también gasolina además de alimentos, en tanto que de Bolivia entran madera y frutas tropicales—, obstaculizado por el ajetreo de los «bagayeros» que, por miles, circulan por el puente actualmente existente y que, ante la falta de otras oportunidades de trabajo, encuentran en esa actividad su medio de subsistencia. Las protestas ciudadanas por las negociaciones por el nuevo puente llevaron, en agosto de 2006, a que cerrasen durante doce horas las válvulas del gasoducto que transporta el gas hacia Argentina, reabriéndolas recientemente tras un principio de acuerdo.⁷

De igual manera, están iniciados los trabajos preparatorios para la duplicación de la Ruta 14, en el tramo que va de Paso de los Libres —frontera con Brasil— a Galeguaychú. Esta es la principal vía terrestre para el comercio argentino-brasileño. Los estudios de impacto ambiental llevados a cabo determinaron que «debido a los altos impactos ambientales identificados especialmente sobre la vegetación y la población», especialmente en la provincia de Misiones, se profundicen los estudios y la

consideración de nuevas alternativas. El tramo misionero no se encuentra en el proyecto por ejecutar.⁸

Es bueno enfatizar que, con condiciones geográficas menos hostiles que otras regiones de América del Sur y con una larga tradición de exportador de grandes volúmenes de productos agropecuarios, Argentina no está tan apremiada por obras de interconexión vial como sus vecinos. La infraestructura carretera, fluvial, ferroviaria y portuaria interna de Argentina se ha mostrado, hasta ahora, suficientemente eficiente como para explicar su lento involucramiento en las obras de IIRSA.

Sin embargo, el crecimiento de los cultivos de soja (produjo 48 millones de toneladas en la temporada 2006-2007),⁹ también con destino a China, podría estar demandando en un futuro próximo el acceso a nuevas vías de interconexión. Al igual que en Brasil, las empresas dominantes son Cargill, Bunge, Dreifus y ADM. Y la Coalición Ríos Vivos tiene, en el Taller Ecologista de Rosario, a uno de sus principales actores.¹⁰

Argentina seguirá siendo exportador, por algún tiempo, de derivados del petróleo, cereales y materiales de transporte, productos farmacéuticos y prendas de vestir. La exportación argentina de trigo a Brasil y Chile se hace por vía marítima. Por carretera exporta principalmente bienes industriales, material de transporte y cereales a sus otros vecinos, en tanto el petróleo y el gas lo hace a través de oleoductos y gasoductos. Pese a las dificultades provocadas por los inviernos en la cordillera de los Andes, el comercio de bienes industriales con Chile es fundamentalmente por carretera.

Perú

Perú es quien tiene mayor monto asignado a obras dentro de su propio territorio, con 1.393 millones de dólares, ubicadas en los Ejes del Amazonas e Interoceánico Central. Sumando su participación indirecta —obras en Bolivia— es el segundo país suramericano en cuanto al monto de las inversiones en infraestructura en que participa.

Es importante que nos detengamos un momento en este caso, por lo que hace a los supuestos de la IIRSA relacionados con el desarrollo sostenible y el cuidado social y ambiental.

El Corredor Vial Interoceánico Sur (o Carretera Interoceánica Sur) es el proyecto ancla, de carácter prioritario, del Eje Perú-Brasil-Perú. En sue-

lo peruano supone la mejora de cinco tramos de carretera —2.600 km de vías— que conectan la Amazonia, desde el pueblito de Iñapari en la frontera trinacional, con tres puertos en el océano Pacífico (Ilo, Matarani y San Juan de Marcota). Desde Iñapari conecta con el estado de Acre, de Brasil, y desde allí con el océano Atlántico por las carreteras BR 364 y BR 317.

El manifiesto interés brasileño en este corredor motivó que el BNDES financiase obras por un monto de 400 millones de dólares —incluido el desarrollo del proyecto, según informa el Bank Information Center (Ráez-Luna, 2007)—. De los cinco tramos en que está dividido el proyecto, las empresas constructoras brasileñas mencionadas arriba (Odebrecht, etc.) son las adjudicatarias de tres de ellos, los correspondientes a la selva y a la puna.

La Carretera Interoceánica Sur atraviesa los Andes de este a oeste y la cuenca del río Madeira «la principal cuenca amazónica en extensión, aporte hídrico y sedimentario», que cuenta «con la mayor diversidad biológica del mundo». La carretera atraviesa y/o incluye en su área de influencia zonas de Reserva Ambiental, diversos parques nacionales y comunales, así como territorios ocupados por comunidades nativas amazónicas. Se señala que:

En total ausencia de un plan de desarrollo y de inversiones, la carretera viene incentivando, por defecto, las actividades económicas ya dominantes en la región... la minería de oro aluvial en condiciones precarias, la tala ilegal de maderas preciosas, el cultivo de coca, el narcotráfico y el tráfico sexual (especialmente de menores). Tanto la minería como la tala ilegal ocurren frecuentemente bajo condiciones laborales caracterizadas por el trabajo forzado y esclavo, que afecta particularmente a indígenas y menores de edad [...] el avance de la obra está ligeramente retrasado; pero sin complicaciones graves a la vista [...] el avance del programa de mitigación de impactos indirectos es mínimo, desigual y plagado de obstáculos institucionales y de gestión. Además, no existe ninguna voluntad explícita del Estado para promover inversiones sostenibles y desincentivar economías destructivas en el área de influencia de la Interoceánica Sur (Ráez-Luna, 2007).

Chile

Chile participa en los Ejes Mercosur-Chile e Interoceánico Central con 323 millones de dólares de obras en su propio territorio e interés en uno

de los proyectos que se realiza en Bolivia. La Ruta 60 CH es clave para el comercio que, a través de Argentina, proviene del Mercosur. Las otras obras que se tratan de potenciar tienen referencia con los accesos en particular desde Bolivia —y a través de esta desde Brasil— a los puertos norteros de Iquique y Antofagasta.

Dentro de la región suramericana, Chile exporta por vía marítima a Brasil (cobre y sus derivados y otros minerales), pero también esa es la vía utilizada para enviar frutas, minerales, madera y pasta de celulosa, por los puertos del sur, hacia Estados Unidos y Asia.

Argentina es su socio comercial más importante en la subregión, solo por detrás de Estados Unidos. Le vende, transportado por vía marítima, cobre y sus derivados. Por su parte, frutas, derivados de la madera, etc., recurren al tránsito carretero. Las importaciones desde Argentina, por su parte, son fundamentalmente de petróleo y sus derivados, incluido gas licuado de petróleo.

Desde Brasil importa bienes industriales de diversos tipos, en particular automotores, maquinaria agrícola y autopartes, tráfico que se hace por tierra por cuanto las empresas brasileñas no tienen preocupación de mayor competencia al respecto, tanto por distancia de los proveedores como por el tamaño del mercado chileno.

Chile es quien utiliza en mayor medida la red ferroviaria para el transporte interno de mercancías, en tanto sus carreteras son más bien ineficientes, excepto las conexiones con Perú, vía Atacama (Ruta Panamericana) y con Argentina, hacia Mendoza y a través de los Andes. Con vistas a la concreción de los corredores bioceánicos, desde fines de la década pasada estaba invirtiendo en la modernización de sus puertos.

Bolivia

Bolivia tiene dos proyectos en ejecución dentro de su territorio y participa indirectamente en uno más con Chile, todos en el Eje Interoceánico Central. Las obras en su territorio alcanzan los 537,8 millones de dólares. Los accesos a El Mutún (mineral de hierro y manganeso) y a las exportaciones de gas son de interés propio y de sus vecinos inmediatos, en particular Brasil, Argentina y Chile. Su red ferroviaria es débil, anticuada y separada en dos sistemas no interconectadas. Desde los años noventa estaba procurando fortalecer dos conexiones viales con Brasil —una de

ellas desde La Paz— y la salida hidroviaria por el río Paraguay (Puertos Suárez, Aguirre y Busch), esta última para sacar el mineral de El Mutún y la soja de Santa Cruz de la Sierra.

Posee conexiones por gasoducto con Argentina y Brasil para suministrar a ambos países parte de su riqueza gasífera, en tanto realiza sus exportaciones de estaño por Arica (Chile), a donde envía el mineral por vía férrea. A Brasil le exporta, también, estaño, e importa desde allí máquinas y material de transporte, incluyendo vehículos, y productos manufacturados industriales diversos. Es su segundo socio comercial, detrás de Estados Unidos. Sus importaciones extrarregionales las realiza por Arica y por Ilo y Matarani (Perú), de donde llegan también por ferrocarril sus importaciones.

Como hemos visto, Bolivia está presente en varios de los proyectos de corredores biocéánicos, pero su idea sería tanto aumentar sus exportaciones como, principalmente, beneficiarse de los peajes que dichos corredores implicarían.

Uruguay

Uruguay, el más pequeño de los países del Mercosur, tiene en ejecución obras por 176,8 millones de dólares y posee interés indirecto en el tramo de la Rodovía Mercosur que está siendo ampliado en el sur de Brasil. El puerto de Nueva Palmira, sobre el río Uruguay, sería clave en el caso de la concreción de la Hidrovía Paraguay-Paraná. La mejoría de algunas de sus rutas transversales —y en particular de sus puentes interiores— posibilitaría una nueva vía de acceso, más corta, al comercio carretero argentino-brasileño.

En la región se comercia principalmente con Brasil y Argentina, siendo la red de carreteras la base del tráfico. Con Brasil utiliza ferrocarril para la exportación de arroz.¹¹ También le vende lácteos, productos textiles, cueros, cebada malteada, etc., y le compra maquinaria industrial, automotores y autopartes, productos manufacturados en general y en particular electrodomésticos, productos químicos, etc. A Argentina le vende textiles y productos manufacturados y le compra trigo, maíz, petróleo y gas, automotores, maquinaria industrial, etc.

Un rubro muy importante en los intercambios entre Argentina y Uruguay es el referido a servicios, en particular turísticos, ya que el mo-

vimiento en uno y otro sentido —dependiendo este de la temporada del año de que se trate— es muy amplio y requiere de interconexiones viales, fluviales y aéreas eficientes.

En años recientes se ha generado un crecimiento de las áreas forestadas del país, con destino a la exportación o a la producción de pasta de celulosa para exportación. Eso obliga a mejorar la vialidad rutera, ferroviaria y fluvial y los puertos de embarque que tiene el país. Por otra parte, se está trabajando en la modernización del puerto de Montevideo con vistas a transformarlo en un punto de entrada y salida de bienes para toda la región.

Otros países

Guyana tiene una pequeña obra —un puente sobre el río Takutu— en conjunto con Brasil, de las tres previstas para el Eje Escudo Guayanés. Con corta historia como Estado independiente, el vínculo de Guyana —al igual que Surinam y la Guayana Francesa— con el resto del subcontinente ha sido mínimo a lo largo del tiempo.

Por último, es de destacar que Colombia, Ecuador, Paraguay, Surinam y Venezuela no tienen participación en ninguno de los diez proyectos que, según informa la IIRSA, se hallan en ejecución.

Yendo a los casos particulares de estos países, cabe señalar que las obras que vinculan a los puertos de Ecuador, correspondientes al Eje del Amazonas, pueden verse como alternativos a los que, sobre la costa sur de Perú, se hallan en el eje formado por este último país, Brasil y Bolivia. Un elemento de peso para su concreción estaría dado por el hecho de que el presidente Rafael Correa tendría interés en fortalecer la región donde está Puerto Esmeraldas, con vistas a enfrentar a la del Guayas, donde se halla la mayor oposición política y económica a su gobierno. El financiamiento para las obras ha sido ofrecido, también aquí, por el BNDES de Brasil.

La situación política entre Venezuela y Colombia y sus respectivos posicionamientos respecto de Estados Unidos no generan demasiadas condiciones propicias para el avance de las obras de interconexión en el Eje Andino. En cambio, creemos más viable que avance la conexión planteada entre Venezuela y los países del Escudo Guayanés, es decir, con Guyana —con quien limita por el este— y a través de esta con Suri-

nam, país este último de más reciente descolonización y que sigue con vínculos económicos, políticos y culturales muy estrechos con Holanda.

Paraguay, por su parte, está vinculado a tres ejes, pero no tiene involucramiento directo ni indirecto en ninguna de las obras de la AIC 2005-2010. El interés propio en la Hidrovía Paraguay-Paraná es relativo y no es menor el dato de que buena parte de la producción agrícola del suelo guaraní está en manos de productores brasileños. Su comercio exterior —legal e ilegal— tiene en buena medida como destinatarios a Brasil y Argentina, lo que excluye que su gobierno ponga mayor énfasis en las conexiones con los puertos del Pacífico.

Con rutas y vías férreas precarias, utiliza la red carretera y la infraestructura ya existente de la Hidrovía Paraguay-Paraná para exportar su producción, básicamente agrícola. Importa bienes eléctricos y electrónicos desde Asia (Japón y Taiwan), especialmente por los puertos de Iquique y Antofagasta (Chile). Crecientemente está utilizando el puerto de Montevideo para su comercio exterior.

Consideraciones finales

La IIRSA es un megaproyecto que pretende la creación de una infraestructura regional que, en el tiempo que lleva transcurrido desde su lanzamiento, ha logrado poner en marcha diez de los 31 proyectos consensuados en el AIC 2005-2010, por un monto que llega a la mitad de lo estipulado para todos ellos durante dicho período, pero que es apenas el 10% de la inversión inicialmente prevista.

Señala Mesquita Moreira (2007) que la IIRSA se encuentra en un punto crítico: de los 348 proyectos consensuados originalmente, por un monto de 38.000 millones de dólares, debería implementar 31 de ellos antes del año 2010. Según este autor, los desafíos que afronta son: a) la probable subestimación de los proyectos y, b) la necesidad de probar que los países tienen la capacidad necesaria para coordinar sus esfuerzos, reconciliar sus agendas nacional y regional y, sobre todo, aumentar y destinar recursos a este megaemprendimiento en medio de un escenario de alto endeudamiento, bajo ahorro y constreñimiento fiscal. Asimismo, dice este autor, especialmente el BID —pero también los otros apoyos económicos de la IIRSA, como Fonplata y la CAF— estará bajo

presión para lograr mayores y más flexibles instrumentos financieros que permitan viabilizar las obras en países que tienen las restricciones mencionadas.

Un importante cuello de botella que enfrenta la interconexión regional es el de la asignación de costes y beneficios de los proyectos transnacionales de infraestructura. Ya en 1997 Sant'Anna advertía que en los «proyectos de infraestructura que presentan intereses superiores que trascienden a los de un país o países en que deben ser ejecutados (se debían) considerar los intereses subregionales y también el retorno económico para aquellos que se benefician directamente de una determinada obra, inclusive a través de su participación en el financiamiento y en el mantenimiento». Y agregaba: «Si un tramo de carretera o puente, a pesar de ser interno para un país, beneficia el comercio de toda una subregión no solo debe considerarse el tráfico internacional, sino también los patrones técnicos a ser aplicados y la prioridad nacional o subregional deben ser establecidas».

El tema sigue vigente, y la IIRSA no ha logrado todavía dar satisfacción al mismo: el financiamiento ofrecido supone que el Estado donde se desarrolla la obra deberá pagarla, a lo que se agrega que, en ocasiones, el mantenimiento de las obras implicará no solo que tendrá a su cargo los costes del mismo, sino también el pago de subsidios millonarios por muchos años a las empresas concesionarias.

Como hemos visto, la IIRSA, desde la concreción de la AIC 2005-2010, se ha estructurado en una serie de programas de trabajo denominados EID, cada uno de los cuales tiene una cartera de proyectos propia. Los ejes principales tienden a la conformación de corredores biocénicos y corren en una orientación general de este a oeste, excepción hecha del Eje Mercosur-Chile que, aprovechando la infraestructura y las corrientes comerciales ya existentes, primero discurre a lo largo de la costa atlántica desde el norte de Río de Janeiro hasta el río de La Plata antes de orientarse en la misma dirección que los otros.

El trazado de los diversos ejes, con sus respectivas áreas de influencia, si bien viene a modificar sustancialmente las preexistentes redes viales de forma radial que dejaron la colonia primero y un desarrollo capitalista —basado en la explotación de los recursos naturales para su exportación— después, también se expanden sobre muy extensas áreas ecológicamente frágiles e inestables que tienen mucho que ver con equilibrios planetarios vinculados al calentamiento global, los recursos hídri-

cos y la biodiversidad, que hacen que el mantenimiento de dichos equilibrios sea observado atentamente por organismos internacionales especializados y por organizaciones ambientalistas de todo el orbe. El quiebre de esa fragilidad ambiental, como ocurre en el caso de la deforestación de la Amazonia, desde hace tiempo está generando crecientes campañas, de carácter transnacional, en su contra.

De los cuadros analizados surge la importancia capital que, para la concreción de las propuestas de la IIRSA, tienen el Mercosur y, en particular, la primera economía del bloque, Brasil. Como hemos visto, la mitad de la inversión prevista en la AIC 2005-2010 se aplica al Eje Mercosur-Chile.

Respecto de Brasil, este es destinatario de la principal obra en ejecución de dicha inversión, pero, además, interviene como miembro directo o indirecto en seis de los nueve proyectos de interconexión vial en ejecución, con un tercio de la inversión aplicada en su territorio y una participación total en obras que ocupan casi las nueve décimas partes del total de dicha inversión. Su BNDES se ha transformado en financiera principal de varios de los proyectos en ejecución o en etapa de planeamiento avanzado. Sus principales empresas constructoras participan de la realización de dichos proyectos y empresas transnacionales de primer nivel mundial, operando desde su territorio o desde los vecinos —en particular desde Argentina— empujan a la concreción de los corredores biocéánicos y/o de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

No es menor, tampoco, el papel que desempeñan Perú, Chile y Bolivia en el esquema de obras de interconexión vial tendientes a concretar los corredores biocéánicos que unirán los puertos del Atlántico con los del Pacífico. Bolivia y Chile son estados asociados al Mercosur, y Perú aspira a incorporarse a él. Es habitual que, en este tipo de asociaciones, el interés de los socios principales se convierta en interés propio.

Argentina, la segunda economía de América del Sur y socio regional privilegiado de Brasil, básicamente acompaña, sin mayores obras de infraestructura que formen parte de la IIRSA en su territorio. Tal vez esto se deba a que su red vial está relativamente más desarrollada y es más eficiente que el resto, y los proyectos relacionados con el Eje del Sur no son, en principio, prioritarios. Algo similar —pero con carácter geográficamente más pequeño y periférico— ocurriría con Uruguay, quien sin embargo tiene un involucramiento proporcionalmente mayor en el único eje activo en que participa.

Entre tanto, un importante grupo de países suramericanos, pese a ser signatarios del acuerdo, no tienen participación en los proyectos actualmente en marcha, y su compromiso con la IIRSA puede verse como muy débil. Por lo tanto, la viabilidad de esta depende en altísimo grado del impulso y de los recursos que los estados mencionados en los parágrafos anteriores y nuevamente, en particular, del compromiso que asuma Brasil al respecto.

Detrás de la IIRSA, como beneficiarios directos de las obras de interconexión propuestas, es posible identificar grandes empresas transnacionales —productoras de *commodities* que deben ser movilizadas en grandes volúmenes, para lo cual los costes de transporte son un determinante fundamental de su rentabilidad—, pero también otras de origen nacional dedicadas a la prestación de servicios (financieros, fluviales y/o portuarios, de consultoría, etc.), a la construcción civil o directamente a la producción de bienes primarios. A los ya mencionados Cargill, Bunge, Río Tinto, Odebrecht, etc., se pueden agregar los de Aguirre Portuaria, Hidrovía S.A., General Deheza, Molinos Río de la Plata, American Commercial Lines Internacional (ACL),¹² Amaggi Exp. e Imp. (de la familia de Blairo Maggi, gobernador del estado de Mato Grosso, donde está ubicado el Pantanal), además de capitales chinos y árabes como propietarios de enormes extensiones de tierra agrícola o como concesionarios de puertos.

Queda claro que, más allá de estas empresas, directas beneficiarias de las obras de interconexión proyectadas, el Estado brasileño es quien, políticamente, más empuja hacia la concreción de la IIRSA:

- a) Brasil es el pivote productivo, financiero y empresarial en el que se apoyan la mayoría de los ejes.
- b) Varios de estos se pueden ver como una prolongación de la penetración vial que, planificada desde hace décadas, fue cubriendo importantes áreas de su territorio nacional como forma de control federal de su territorio y sus fronteras.
- c) Tras esta penetración del Estado fueron las empresas y los pobladores, dando origen a nuevas ciudades, emprendimientos productivos y poderes políticos locales.
- d) Desde hace al menos dos décadas es conocido el interés brasileño por aumentar sus vínculos políticos, económicos y tecnológicos con las naciones asiáticas, en particular con Japón, China e India.

- e) La estrategia de la IIRSA de generar, con cuatro de sus ejes, corredores bioceánicos con salidas en puertos de Colombia, Ecuador, Perú y Chile parece confirmar que finalmente se está viabilizando el deseado acceso a los mercados asiáticos, además de simultáneamente facilitar el tráfico comercial con la rica costa oeste de Estados Unidos.
- f) Pero también podría ser vista, complementariamente, como una forma de fomentar una fermental lucha de puertos —como la que a inicios del siglo XIX tuvieron Buenos Aires y Montevideo por el control del comercio exterior de la subregión— destinada a debilitar la capacidad negociadora de dichos países ante el gobierno brasileño y sus empresas.

Surge entonces la pregunta acerca de si la IIRSA es realmente un proyecto regional, suramericano, de beneficios mutuos, o más bien uno de carácter nacional, brasileño, de beneficios restringidos. La respuesta, para algunos grupos ambientalistas, es clara: la IIRSA no integra, facilita solo el acceso a los mercados mundiales, fuera de América del Sur.

Entre tanto, todos los indicios señalan que el subcontinente seguirá siendo, por mucho tiempo, exportador de bienes primarios agrícolas, ganaderos, forestales y mineros; que los grandes beneficiarios de las obras proyectadas seguirán siendo los actuales detentadores del control de esos productos; que el medio ambiente está crecientemente amenazado por la expansión de las actividades extractivas que se practican y que los conflictos al respecto lejos están de ser resueltos. Y esa expansión de las actividades extractivas nos deja duda acerca de si América del Sur, pasados los intentos industrializadores de la segunda mitad del siglo pasado, ha vuelto a insertarse en un proceso de reprimarización de sus economías.

Notas

1. Las cifras mencionadas en el documento, y el análisis consecuente, corresponden a las informadas en el link oficial de la IIRSA en diciembre de 2007. Un año después, para diciembre de 2008, dichas cifras se habían modificado; para los 514 proyectos de infraestructura del transporte, agrupados en 47 grupos,

el monto total asciende ahora a 69.000 millones de dólares. Por su parte, el coste de los 31 proyectos de la AIC 2005-2010 ha subido a 10.188 millones de dólares, como resultado del incremento asignado al Eje Mercosur-Chile para la construcción del ferrocarril trasandino argentino-chileno.

2. Respecto del puerto de Manta hay un tema especial por tener en consideración: desde 1999 y por un período de diez años se autorizó la operación, al igual que en la base aérea de esa ciudad, un Centro Operativo de Avanzada (FOL, según su sigla en inglés) de Estados Unidos, para coordinar desde allí «la lucha antinarcóticos». Dicho Centro, que fue rebautizado como «Centro de Seguridad Cooperativa», ha sido rechazado por el gobierno del presidente Rafael Correa, el cual vería en el mismo una ampliación del Plan Colombia, a su vez considerado una avanzada de la intervención estadounidense en América del Sur. Luego de la invasión de tropas colombianas a territorio ecuatoriano realizada el 1 de marzo de 2008 para atacar un campamento guerrillero de las FARC, ataque en el que mataron al segundo jefe de la guerrilla colombiana —aparentemente responsable de las negociaciones internacionales tendientes a la liberación de la ex candidata presidencial Ingrid Bentancourt— el papel de dicho Centro en la acción quedó fuertemente cuestionado. La crisis motivada por esa incursión colombiana dio origen a la iniciativa brasileña de establecer un Consejo de Defensa Suramericano, excluyente de Estados Unidos, que una vez constituido es parte de la UNASUR. Véanse A. Rossi, «¿Adiós a la base de Manta?», y D. Pignotti, «La construcción de la soberanía regional», ambos en *Le Monde Diplomatique* (edición argentina), año IX, n° 08, junio de 2008, pp. 7 y 8-9, respectivamente.

3. El informe fue coordinado por *Environmental Defense Fund* (EDF) y la *Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural* (CEBRAC). Dos equipos multidisciplinarios trabajaron en la ocasión, integrados por profesores de las universidades de Harvard, California, Johns Hopkins, CalTech, USP, entre otras.

4. Entre los centros integrantes de Coalición Ríos Vivos se encuentran el Bank Information Center (Estados Unidos, España), la red Amigos de la Tierra (Brasil, Estados Unidos, Paraguay, Uruguay), el Taller Ecologista de Rosario, Both ENDS (Holanda), ECOA (Brasil), etc.

5. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay, *Anuario 2007*.

6. Biceca es un proyecto del Centro de Información Bancaria (Bank Information Center), y coordina una red de organizaciones ambientalistas que hacen un seguimiento de la IIRSA. Su dirección web es: www.biceca.org/es/

7. Biceca, Proyecto Ancla, Puente Binacional Salvador Maza-Yacuiba, Centro de Frontera. www.biceca.org/es/Project.Overview.47.aspx

8. Biceca, Duplicación de la Ruta Nacional 14-Paso de los Libres-Gualeguaychú. www.biceca.org/es/Project.Overview.26.aspx

9. Biceca. Carretera Interoceánica. www.biceca.org/es/Project.Overview.312.aspx

10. Véase, al respecto, el documento «Los dueños del río».

11. Cabe señalar que durante la primera administración del presidente Julio María Sanguinetti (1985-1990), la red ferroviaria nacional fue desactivada, con el discurso de la modernización de por medio, y recientemente, con el actual gobierno, se está procediendo a recuperar tanto vías como vagones.

12. ACL es una empresa fluvial que controla el tráfico en el río Mississippi. En Argentina utilizó el nombre de ACBL Hidrovías S.A., asociándose en el año 2000 con el grupo argentino-chileno Ultrapetrol, por lo cual cambiaron el nombre a UABL Bahamas. En 2004 ACL vendió su parte a su asociada, la que quedó con una flota de 437 barcasas, 19 remolcadores y un transbordador de granel barcaza-buque.

Bibliografía

- Achkar, M. y A. Domínguez, coords. (2006), *IIRSA. Otro paso en la explotación de los pueblos y territorios suramericanos*. Programa Uruguay Sustentable. Montevideo, Redes-AT-Fundación Heinrich Böll-Redes (Amigos de la Tierra-Uruguay).
- BICECA (2005), «Declaración de Lima» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Page.LimaDeclaration.aspx>.
- (2006), «Modernización del Puerto del Callao» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.298.aspx>.
 - (2007a), «Carretera Interoceánica. Esta carretera transcontinental es un proyecto controvertido que amenaza el medio ambiente», BICECA: un Proyecto del Centro de Información Bancaria (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.312.aspx>.
 - (2007b), «Duplicación de la Ruta Nacional 14-Paso de los Libres-Guaqueguaychú» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.26.aspx>.
 - (2007c), «Interconexión vial Pucallpa-Cruzeiro do Sul» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.320.aspx>.
 - (2007d), «Megaproyecto: Eje Multimodal Manta-Manaos» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.511.aspx>.
 - (2007e), «Proyecto Ancla-Puente Binacional Salvador Maza-Yacuiiba-Centro de frontera» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.47.aspx>.
 - (2007f), «Proyecto ancla: Carretera Tarapoto-Yurimaguas y Puerto Yurima-

- guas (Eje Multimodal Amazonas Norte)» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.283.aspx>.
- (2007g), «Proyecto ancla: Ferroviario Los Andes-Mendoza» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.51.aspx>.
 - (2007h), «Puerto Francisco Orellana» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.210.aspx>.
 - (2007i), «Recuperación de la navegabilidad del río Meta» (consultado el 9 de enero de 2008) <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.179.aspx>.
- Coalición Ríos Vivos (2006a), *Ríos para la vida. La amenaza del Proyecto Hidrovía industrial sobre los ríos Paraguay-Paraná*, Taller ecologista (Rosario), Rosario de Santa Fe.
- (2006b), *El Proyecto Hidrovía en el contexto regional*, Taller ecologista (Rosario), Rosario de Santa Fe.
- Cono Sur Sustentable (2007), *Integración y territorios: alternativas para una integración de los pueblos*, Uruguay Sustentable-Fundación Heinrich Böll, Montevideo.
- Corcuera Ibáñez, A. y M. Sgut (2003), *Hacia una articulación normativa de carácter regional*, presentación en PowerPoint, s.l., BID-INTAL, 5 de junio.
- EDF-CEBRAC (Environmental Defense Fund y Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural) (1997), *El Proyecto de Navegación de Hidrovía Paraguay-Paraná: informe de una revisión independiente. Resumen ejecutivo*, S.l., EDF-CEBRAC, julio.
- IIRSA (s.f.), *Facilitación de transporte en los pasos de frontera. Síntesis, conclusiones y recomendaciones*. S.l., <http://www.iirsa.org>
- (s.f.), *Análisis de la cartera de Proyectos*. S.l., <http://www.iirsa.org>
- Institute for Agriculture & Trade Policy (2002), «Myth: barges are the most fuel efficient mode of transportation for agricultura commodities», Agriculture Myths Series, hay trad. cast.: «Mito: las barcasas son el modo de transporte más eficiente energéticamente para *commodities* agrícolas». Taller Ecologista/Coalición Ríos Vivos Taller Ecologista (Rosario), Rosario de Santa Fe.
- Mesquita Moreira, M. (2007), «Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)», BID-INTAL-ITD, *Working Paper 30*, Buenos Aires, mayo de 2007.
- Ráez-Luna, E. F. (2007), *Estudio de Caso-Interoceánica Sur*, preparado para el Simposio sobre Megaproyectos del II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales (Bariloche, Argentina), Lima, septiembre.
- Ricover, A. y E. Negre (s.f.), *Estudio de integración del transporte aéreo en Suramérica. Informe final*. s.l., BID.
- Sant'Anna, J. A. (1997), *Integración en el sector transporte en el Cono Sur-transporte terrestre*, BID-INTAL, Buenos Aires.

- Sgut, M. (1997), *Integración en el sector transporte en el Cono Sur-puertos y vías navegables*, BID-INTAL, Buenos Aires.
- Taller Ecologista (Rosario) (2005), *Los dueños del río*, Taller Ecologista (Rosario), Rosario de Santa Fe, abril.
- Tanzi, V. (2005), «Building Regional Infrastructure in Latin America», *Working Paper-SITI-10*, Buenos Aires, abril.
- Universidad Politécnica de Valencia-IRSA (2003), *Evaluación de los principales puertos de América del Sur. Análisis institucional, técnico y económico*, S.I., IIRSA, junio. <http://www.iirsa.org>

Links consultados:

www.iirsa.org
www.ibd.org
www.aladi.org
www.taller.org.ar
www.biceca.org/es/

7. Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur

*Jordi Bacaria Colom**

El 9 de diciembre de 2007 en Buenos Aires, los jefes de Estado de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, acordaron crear el Banco del Sur. Los socios fundadores dejaron la puerta abierta a que la membresía se pudiera ampliar al resto de miembros de la UNASUR, aunque Chile y Colombia renunciaron a formar parte del Banco.

Con posterioridad a la creación del Banco del Sur, la firma del Acta Constitutiva de UNASUR el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, por sus 12 socios de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), fue muy simbólica, y aunque se presentó como un impulso para el Banco del Sur los mecanismos de integración financiera regional han transcurrido por otra senda.

En el acto de creación del Banco del Sur, se presentó una inicial declaración de intenciones. Previamente en la Declaración de Río de Janeiro, del 8 de octubre de 2007, los ministros de Economía y Finanzas de los países acordaron que sería «un banco de desarrollo con carácter suramericano con un rol central en el marco de una nueva arquitectura financiera regional».

El estatuto del banco estaba previsto en febrero de 2008, sin embargo los retrasos en el mismo pusieron de manifiesto las dificultades que supone la creación de un banco de desarrollo, con objetivos ambi-

* Catedrático de Economía Aplicada (Universitat Autònoma de Barcelona), investigador del Institut Universitari d'Estudis Europeus, Grupos de investigación SGR2005-177, SEJ2006-04444 y GREPI de la UAB.

ciosos y con funciones inicialmente difusas y algo confusas, por cuanto se habló tanto de Banco de desarrollo como de moneda común en sus fines. La orientación en la gestión técnica del banco depende de la fuerza de los socios, se trate de Brasil o Venezuela. El 26 de abril de 2008, los ministros de Economía de los países comprometidos con el proyecto, alcanzaron un acuerdo preliminar de distribución del capital suscrito de 7.000 millones de dólares, que se ratificó en mayo de 2009.

Los objetivos declarados del banco son los de actuar como un banco de desarrollo para financiar infraestructuras y apoyar financieramente a las empresas privadas y públicas de los países que lo constituyen. En este proceso se pretende impulsar la integración económica de la región e incluso se plantea la creación de una moneda común. Sin embargo, en los textos fundacionales del Banco del Sur no aparece una mención explícita a una moneda única (podría ser implícitamente por integración), aunque algunos socios fundacionales como Evo Morales y Rafael Correa hayan mencionado que el banco pueda ser el primer paso para la creación de una moneda única suramericana¹ y posteriormente con el acuerdo de suscripción de capital ha defendido más vehemente esta posición, el presidente Lula da Silva.²

Las diferencias entre los socios sobre los objetivos del banco, o por lo menos en la retórica de las alternativas, son evidentes a la luz de las declaraciones. El ministro de Asuntos Exteriores de Brasil, Celso Amorim, declaró que el Banco del Sur es «una alternativa más», defendiendo el papel del BNDES del Brasil y el del BID, ya que en el caso del BID se puede utilizar su credibilidad para trabajar conjuntamente. También el ministro se mostró contrario al gasoducto del sur, propuesto por Chavez.³

Las diferencias entre la posición de Lula, partidario de reforzar la alianza estratégica entre Argentina y Brasil en el ámbito energético, podrían suponer una posición a favor del Mercosur en detrimento de ALBA.⁴ Aunque el Mercosur no pasa por sus mejores momentos, y a mediados de 2009 todavía estaba pendiente la aprobación de ingreso de Venezuela por parte de los congresos de Paraguay y Brasil, la identificación de los procesos de integración entre UNASUR y el Mercosur es cada vez más evidente. UNASUR nace con la ambición de alcanzar un único mecanismo de integración, con los países Mercosur y de la CAN. Basándose en ambos bloques, aunque sin cuestionar su continuidad.

El presidente Lula desde el principio de su mandato señaló prioridades en la negociación internacional: «Un Mercosur consistente y am-

pliado deberá poseer una política exterior común, que nos permita realizar un diálogo eficiente con la Unión Europea y con Estados Unidos, sobre todo en el proceso de negociación para la formación del ALCA».⁵ Aunque con el proceso de constitución de UNASUR, el proceso de integración puede estar basculando hacia esta nueva formación, en particular en el ámbito político e incluso de defensa.

El acta de nacimiento del Banco del Sur ya está emitida y su capital suscrito. Hay que ver cómo se desarrolla en el futuro, en especial como apoyo al proceso de integración de Suramérica y la financiación del desarrollo, aunque en el arriesgado proceso de unión monetaria con escasa unión política y debilidad institucional el Banco del Sur ya renunció a este papel encargado ahora al SUCRE o Sistema Único de Compensación Regional de Pagos. El sucre, unidad de cuenta común, impulsada por Venezuela, afecta a los países de la ALBA que se han adherido y por lo tanto el Banco del Sur deja de lado sus imposibles funciones para una moneda común y se queda en banco de desarrollo subregional.

Dado el escaso recorrido del Banco del Sur, en el capítulo se evalúan las posibilidades de este a partir de los documentos constitutivos y de las declaraciones de intenciones. A la vez se compara con la trayectoria y funcionamiento del BEI y con el Banco Central Europeo (BCE), que en el proceso de la Unión Europea constituyen un paradigma en un caso de la financiación de proyectos de desarrollo y en el otro de la integración monetaria.

El Banco del Sur como alternativa a las instituciones financieras multilaterales

El Banco del Sur desde su inicio se ha caracterizado por una cierta retórica populista en su crítica a las instituciones financieras multilaterales. Por el contrario, en los textos fundacionales los objetivos del proyecto presentaban una redacción más moderada. El presidente Chávez declaró, el mismo día de su constitución en Buenos Aires (9 de diciembre de 2007), que el acta fundacional iba a ser determinante para la independencia de los pueblos de la región. Esta estrategia de independencia se concreta, según sus declaraciones, en el hecho de que: «más de 500.000 millones de dólares que son nuestros están colocados en los bancos de

Estados Unidos y Europa, por los cuales se pagan intereses muy bajos y estos mismos bancos prestan a tasas leoninas y expoliadoras». La estrategia de independencia significa que el banco ha pretendido ser desde sus inicios una alternativa a las instituciones multilaterales de crédito, FMI y BM.

Con un lenguaje más sutil, aunque no por ello menos contundente, en los dos primeros considerandos del *Memorándum de Entendimiento* entre Venezuela, Argentina y Bolivia, sobre la constitución del Banco del Sur,⁶ se establecen los motivos de su constitución:

La necesidad de contar con una institución que permita apoyar de manera efectiva los diversos procesos de integración de los pueblos de América del Sur, en el ámbito económico, financiero y social; financiar el desarrollo económico y el intercambio comercial y de servicios; promover la constitución de empresas multinacionales de capital subregional orientadas a la producción de bienes de capital e insumos básicos para la región; propiciar investigaciones para el desarrollo tecnológico y fortalecer la integración de nuestros pueblos.

Que las estructuras económicas y financieras de América del Sur evidencian un escaso desarrollo de los mercados financieros, lo cual genera que los ahorros nacionales fluyan hacia economías más desarrolladas, en lugar de ser invertidas en proyectos de carácter regional. Tales recursos podrían orientarse internamente para elevar la disponibilidad de liquidez, revitalizar la inversión, corregir las asimetrías, desarrollar la infraestructura integradora, promover el empleo y activar un círculo virtuoso, fundamental para la transformación económica, social y política de la región, permitiéndonos incrementar el apoyo crediticio de los organismos internacionales de créditos a la región.

El Banco del Sur se ha planteado como una doble alternativa. La de hacer frente a las políticas económicas llamadas «neoliberales» y ser al mismo tiempo alternativa al dólar, como un paso previo a la creación de una moneda única de América del Sur. Aunque la creación de la moneda única no aparece en ninguno de los textos fundacionales ha sido sugerida por gobiernos y expertos.

La alternativa a las instituciones de fomento del desarrollo, como son el FMI, el BM y el BID, fue justificada por la excesiva vinculación a Washington de estas instituciones y por el escaso peso de los países del

hemisferio sur en la toma de decisiones. El Banco del Sur se propuso como una alternativa financiera, dada la criticada condicionalidad de estos organismos cuando conceden apoyo financiero, así como por los objetivos no compartidos en la concesión de préstamos.

La escasa popularidad de estas instituciones en Latinoamérica se deriva principalmente de las políticas macroeconómicas de estabilidad implementadas, que surgen del «denostado» Consenso de Washington. Consenso que por otra parte no fue aplicado en su totalidad y en particular en su vertiente social,⁷ más necesaria para la aceptabilidad de tales políticas. La falta de popularidad de esas políticas desde inicios del milenio ha coincidido con un alza sostenida de los precios de petróleo, debido en gran parte a las presiones de la demanda. Venezuela, el gran productor de América del Sur, ha buscado el liderazgo enarbolando la bandera del alza de precios de los hidrocarburos. Aunque en realidad ha sido el mercado cartelizado el causante del alza de precios, esta estrategia ha redituado políticamente en el ámbito regional. Sin embargo la crisis económica de finales de 2008 y la caída de los precios del petróleo ha puesto en dificultades el proyecto del Banco del Sur. Asimismo la participación de las grandes economías de UNASUR (Argentina y Brasil) en el foro del G20 para aportar soluciones a la crisis ha reducido el discurso anti-instituciones multilaterales para avanzar en la de reforma desde dentro.

América Latina cuenta con recursos naturales, algunos cartelizados como el petróleo, o con voluntad de ser cartelizados como el gas, que pueden ser utilizados como instrumento de desarrollo y de unión política, así como de presión frente al exterior. Por el momento parece que predomina el pragmatismo en la política exterior. Incluso en los momentos de mayor tensión entre Chávez y Bush ha dominado este pragmatismo, ya que Venezuela depende de las ventas de petróleo a Estados Unidos, del mismo modo que Estados Unidos necesita el petróleo venezolano. Las diferencias ideológicas más profundas, ceden ante estrategias pragmáticas de beneficio mutuo (Domínguez, 2007). Sin embargo esta situación podría cambiar si Venezuela encuentra nuevos clientes que satisfagan su oferta en Suramérica.

En América Latina los intentos de integración han sido tan abundantes como escasamente productivos. La ALADI,⁸ el foro de integración más antiguo de América Latina,⁹ es un reflejo del esfuerzo y de los magros resultados. Más recientemente los avances en la Comunidad Suramericana de Naciones (la actual UNASUR) han supuesto un avance

real en el proceso de integración comercial,¹⁰ aunque el proyecto es algo más que un espacio de libre comercio en la región, por ser un proyecto geopolítico de mayor envergadura (Cardona, 2005).

Es en este contexto de integración en el que se explica mejor la creación del Banco del Sur. La propuesta del presidente Hugo Chávez ha pasado de la retórica inicial que significó la Alianza Bolivariana a la más instrumental y creativa del Banco del Sur.

El desgaste y desconfianza en América Latina hacia las políticas de estabilización macroeconómica se han reflejado en los gobiernos representantes de alternativas políticas que van desde la socialdemocracia hasta el radicalismo populista intervencionista. En este cambio, son significativos los gobiernos de Hugo Chávez (1999) en Venezuela, Luiz I. Lula da Silva (2003) en Brasil, Néstor Kirchner (2003) y Cristina Kirchner (2007) en Argentina, Michelle Bachelet (2006) en Chile, Tabaré Vázquez (2005) en Uruguay, Evo Morales (2006) en Bolivia, Rafael Correa (2007, 2009) en Ecuador, Daniel Ortega (2007) en Nicaragua, Álvaro Colom (2008) en Guatemala y más recientemente Fernando Lugo (2008) en Paraguay y Mauricio Funes (2009) en el Salvador. Los casos de los políticos no electos de Ollanta Humala en el Perú o de López Obrador en México son excepciones en este cambio sin precedentes. El tránsito desde una propuesta electoral conservadora de Manuel Zelaya en Honduras hacia el lado del populismo ha supuesto una quiebra de la estabilidad de la zona con el golpe de Estado. La tensión que suponen las reformas constitucionales que proponen la reelección presidencial alentadas por los gobiernos populistas no resistió la prueba en Honduras.

Los nuevos gobiernos de «izquierda» en América del Sur han propiciado la cohesión política suficiente y, a pesar de algunas diferencias, los acuerdos sobre instituciones financieras como el Banco del Sur a iniciativa del gobierno de Venezuela se pueden venir abajo si se refuerzan las alternativas integradoras populistas y los gobiernos moderados se desmarcan de ellas. Esta nueva situación también obliga a marcar distancias con el FMI y sus recomendaciones de estabilidad macroeconómica por parte de los populistas. Aunque no necesariamente de algunos defensores del Banco del Sur como Brasil o como Argentina que ha tenido que reconciliarse con el FMI tres años después de su ruptura y a raíz de la reunión del G20 en abril de 2009.

Este necesario distanciamiento ideológico se convierte en beligerancia retórica en algunos casos. Aunque adquirió más concreción con

las operaciones de anticipación de los compromisos financieros con el FMI previo a la creación del Banco del Sur, con un claro mensaje en contra del FMI y las instituciones multilaterales. Organismos como el FMI, el BID, el BM o la CAF, que establecen mecanismos financieros de apoyo, han sido repudiados por la condicionalidad impuesta en el cumplimiento de los objetivos establecidos por el FMI, en cuanto a disciplina fiscal, liberalización comercial y desregulación.

Para una alternativa política-económica y un proyecto geopolítico, es necesario un instrumento financiero como puede ser el Banco del Sur. Sin embargo, con la crisis económica y la recuperación de la función financiera de las instituciones financieras multilaterales, el Banco del Sur ha perdido protagonismo.

El Banco del Sur instrumento de financiación del desarrollo, integración y etapa hacia una moneda común

En el acto de creación del Banco del Sur el 9 de diciembre de 2007, se estableció un plazo máximo de 60 días para llegar a un acuerdo sobre los estatutos del banco. El acuerdo sobre la financiación lo concluyeron los ministros de Economía de los estados miembros en mayo de 2009 con cierta demora un año después del preacuerdo, evidenciando las diferencias entre los socios, en concreto sobre el capital suscrito y los votos.

Este dilema es la consecuencia del anterior, en el que inicialmente algunos países proponían el Banco del Sur como una nueva arquitectura financiera regional, alternativa a las instituciones financieras multilaterales controladas por los países del norte y con los criterios de condicionalidad del FMI. La elevada concentración de reservas internacionales en la región ha permitido este tipo de debate y planteamiento. Sin embargo, el bloqueo de algunos socios (siempre se señala a Brasil) ha dado lugar a un planteamiento de banco de desarrollo, y con criterios más técnicos que políticos, que incluso puede captar capitales fuera de la región.

En el acuerdo de los ministros de Economía, el Banco del Sur se constituye con 7.000 millones de dólares de capital suscrito, que se divide en tres franjas según las asimetrías económicas de los países miembros. En una primera franja, cada país, Argentina, Brasil y Venezuela aportan 2.000 millones de dólares. En una segunda franja Uruguay y

CUADRO 1
PIB y distribución de aportaciones en el Banco del Sur

País	PIB (miles de millones de dólares)	Participación del PIB de los siete estados del Banco del Sur (%)	Suscripción de capital (millones de dólares)
Brasil	1.313.590	69	2.000
Argentina	259.999	14	2.000
Venezuela	236.390	12	2.000
Ecuador	44.184	2	400
Uruguay	22.951	1	400
Bolivia	13.192	1	100
Paraguay	10.870	1	100

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del FMI, el BM y el Banco del Sur.

Ecuador aportan respectivamente 400 millones de dólares. En una tercera franja, Paraguay y Bolivia aportan cada uno 100 millones de dólares.

Que el sistema de aportaciones no esté basado en un sistema de proporcionalidad con respecto al ingreso como tal puede causar problemas en la toma de decisiones con respecto a cómo se deberán destinar los recursos. El hecho de que Brasil suscriba el mismo capital que Argentina y Venezuela, a pesar de tener una renta mayor en términos absolutos, denota la prudencia del gobierno de Lula da Silva en el proyecto. Además Brasil ya cuenta con su banco de desarrollo que es el BNDES, que en 2006 desembolsó 30.000 millones de dólares en préstamos. No obstante, Brasil no quiere dejar de formar parte de un proyecto que tiene como intención ser el punto de partida real del proceso de integración de América del Sur.

Parece ser que la posición de Brasil se ha impuesto y los objetivos del Banco del Sur responden a sus exigencias según un alto funcionario del Ministerio de Hacienda del Brasil, para alcanzar un «acuerdo de molde clásico».¹¹

- Será un banco estrictamente de América del Sur en el marco institucional de UNASUR; países de otras regiones podrán hacer aportes financieros y serán remunerados, pero no tendrán participación en la gestión del banco ni acceso a créditos.

- La finalidad principal del banco es proveer préstamos a los países económicamente más débiles.
- Orientará los préstamos a tres áreas prioritarias: infraestructura, comercio exterior y actividades de integración productiva mediante consorcios (*joint ventures*).
- Seguirá las reglas prudenciales de costumbre, incluso Basilea I y II.
- La estructura del capital tendrá aporte proporcional al tamaño de las economías, pero el poder de decisión en la gestión del banco será proporcional al riesgo financiero en el que incurre cada país.
- La gobernanza será abierta y democrática, pero no aceptamos transigir: mayor riesgo implicará mayor poder en las decisiones.
- Hay otros países interesados, además de los siete originales; entre ellos, Chile y Colombia, que condicionan su participación a los criterios mencionados arriba.

El Banco del Sur nace en un entorno de búsqueda de una nueva arquitectura financiera internacional y de financiación del desarrollo. Algunos analistas van más allá y en el deslinde del marco teórico liberal ven una alternativa política y epistemológica que evite la dependencia y el colonialismo. Sin embargo, las incógnitas todavía son las condiciones en las que el Banco del Sur efectuará los préstamos, las garantías que tomará para la devolución de los mismos y de qué manera obtendrá mayor capital. También si las aportaciones de capital se harán con las reservas que los países tienen depositadas en los bancos y mercados del norte. Adicionalmente, hay que saber si en el nuevo concepto de financiación del desarrollo se priorizarán proyectos de infraestructura en los países de menor desarrollo o serán prioritarios los grandes proyectos de la IIRSA. O bien, si se abrirá la participación a terceros países o a organismos como el BID.

Cuanto más se imponen los criterios técnicos y de eficiencia en la gestión del Banco del Sur, más aumentan las críticas de los defensores más radicales del Banco del Sur como alternativa al neoliberalismo. Aunque Brasil da por hecho que el nuevo banco sea complementario de las instituciones financieras multilaterales y no competitivo con ellas.¹²

Las propuestas que relacionaban el Banco del Sur con una alternativa al dólar (creando una unidad de cuenta regional que podría llegar a la creación de una moneda única), o la de creación de un Fondo Sur con funciones de Banco Central (estableciendo una moneda regional para in-

tercambios intrarregionales),¹³ con la propuesta del SUCRE como marco de integración financiera regional de la ALBA, la posible unión monetaria originada a partir del Banco del Sur dejan de ser relevantes.

Es muy difícil que este proceso de unión monetaria se pudiese iniciar con un banco de financiación del desarrollo y que por lo tanto este fuese el camino adecuado para tal fin. En particular si se tiene en cuenta la teoría económica ortodoxa neoclásica, en lo que se refiere a las condiciones de independencia de un banco central, con el fin de evitar la inconsistencia temporal de los políticos —como ya fue puesto de evidencia por Kyndland y Prescott (1997)— habría un largo camino por recorrer.

La dificultad era patente en el mecanismo de toma de decisiones. Venezuela proponía que cada país tuviese un voto igual con independencia de sus aportaciones, a lo que Brasil se opuso defendiendo un voto proporcional a las aportaciones. El sistema de un país-un voto es parecido al del Banco Central Europeo antes de la reforma del sistema de voto según el Tratado de Niza. Puede tener cierta lógica desde el punto de vista político si se trata de un banco central, aunque tiene poca lógica para un banco con una proyección financiera. Finalmente, con la decisión tomada en Buenos Aires el 9 mayo de 2009, cada país tiene un voto en el directorio, sin embargo para la aprobación de proyectos de más de 70 millones de dólares se requieren los dos tercios del capital suscrito en el banco.

El deseo de sus promotores era que no se pudiese comparar con el FMI, en el que el mayor peso de voto lo tienen Estados Unidos y los estados europeos en función de las estimaciones de las cuotas. Sin embargo, el FMI no es un banco central, sino que es similar a una cooperativa de crédito en su vertiente financiera y en todo caso el FMI tiene funciones monetarias internacionales. Con el FMI nace el derecho monetario internacional como sector específico del derecho internacional público, ya que el FMI, el BM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y otras organizaciones técnicas han elaborado y promueven la utilización de códigos y normas de buenas prácticas en la formulación de políticas económicas y monetarias por parte de los estados (López Escudero, 2004). No parece que este sea el caso del Banco del Sur.

La devolución de la deuda al FMI de los países miembros del Banco del Sur

Los países que impulsaron el Banco del Sur amortizaron su deuda en el FMI. Es una acción concreta lejos de la retórica o el simbolismo. Algunos países lo han hecho, cambiando la deuda externa por deuda interna o de otros países del grupo. Por ejemplo, Venezuela adquirió bonos de Argentina y así Argentina pudo cancelar la deuda con el FMI.

A finales de 2005, Argentina anunció la devolución de la deuda con el FMI de un solo pago y con reservas del Banco Central argentino. La deuda con el FMI ascendía a 9.810 millones de dólares, aunque la total era de 120.000 millones. El presidente Kirchner argumentó esta devolución como una manera de independizarse del FMI y lo acusó de haber presionado al gobierno amparado en la deuda para que Argentina aplicase «políticas que perjudicaban el crecimiento», provocando «dolor e injusticia».¹⁴

Previamente Brasil (14 de diciembre de 2005) había cancelado su deuda por un valor de 15.500 millones, y Rodrigo Rato desde su posición de director gerente en el FMI había dicho que este era el camino por seguir y un ejemplo para Argentina. La cancelación de la deuda del Brasil con las reservas internacionales se justificó como una fortaleza de la posición externa del país.

El resultado es que el camino iniciado por Venezuela en 2001 ha sido seguido por los demás países y en 2007 todos habían cancelado la deuda con el FMI, justo en el momento del lanzamiento del Banco del Sur.

Una comparación de los bancos de desarrollo plurinacionales e internacionales

La aceptabilidad del Fondo Monetario Internacional

Una de las preguntas que se hacen en relación con el Banco del Sur es la necesidad de un nuevo banco de desarrollo existiendo otros organismos financieros multilaterales. Los países impulsores del Banco del Sur, con más o menos contundencia, se refieren a la soberanía e independencia que de-

ben tener los países del sur de estos organismos. El concepto de desarrollo es el punto diferenciador que tendrá que tener el Banco del Sur del resto de instituciones. La crítica de los impulsores del Banco del Sur es que el paradigma neoliberal está presente como pensamiento hegemónico en los organismos de la arquitectura financiera presentes en la región (FMI, BM y BID), incluyendo aquellos organismos financieros nacidos del proceso de integración regional, tales como la CAF, la IIRSA¹⁵ y el FLAR.

El FMI paulatinamente se va adaptando a las nuevas exigencias. Las presiones tienen su efecto, en especial en un momento de dificultades financieras del FMI, que no fueron ajenas al pago anticipado de la deuda de algunos países de América Latina. La Junta de Gobernadores del FMI, el 28 de abril, adoptó la reforma del sistema de cuotas y participación. Emitieron su voto los gobernadores de 180 de los 185 países miembros. De estos, 175 países, que representan el 92,93% del total de los votos en el FMI, dieron su voto favorable para introducir en la estructura de las cuotas y votos relativos los cambios necesarios para potenciar la participación y la voz de los países en desarrollo y los países de mercados emergentes. La aprobación de la Resolución exigía el 85% del número total de votos de la Junta de Gobernadores y lo que hace un tiempo se veía como una dificultad seria se ha alcanzado con relativa normalidad.

Según Skala, había dos problemas para la modificación de las cuotas en el FMI. El primero un marco objetivo que es complejo y poco transparente y el segundo un juicio subjetivo derivado de las críticas de parcialidad hechas por los países menos avanzados al no modificar con suficiente rapidez los déficits de representación que han surgido (Skala, 2007). En este contexto, el Banco del Sur, eficiente y competitivo también, podría ser un catalizador para impulsar la reforma del FMI.

El dilema de estas instituciones y su poder de decisión también nos remite al modelo de relación «norte-sur», en su dimensión ALCA¹⁶ de acuerdos de libre comercio de Estados Unidos con los países de América Latina, o en la dimensión ALC-UE, con una perspectiva de diálogo político en el marco de la Asociación Estratégica Birregional (Freres y Sanahuja, 2006).

En América Latina operan distintos bancos de desarrollo con carácter multilateral, además del FMI y del BM, e incluso el BEI.

CUADRO 2
Bancos de Desarrollo en América Latina

Institución financiera	Objetivos	Miembros
Banco Interamericano de Desarrollo Creado en 1959 http://www.iadb.org/index.cfm	Contribuir al desarrollo económico y social; individual y colectivo de los países miembros	47 estados, 26 miembros prestatarios con un 50,02 de voto en el Directorio
Corporación Andina de Fomento Creada en 1966 como instrumento financiero del Grupo Andino http://www.caf.com/view/index.asp	Promover el desarrollo sostenible y la integración regional	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad-Tobago, Uruguay, Venezuela + 15 bancos privados Región Andina
Fondo Latinoamericano de Reservas Creado en 1978 http://www.flar.net/contenido/default.aspx	Apoyar las balanzas de pagos de los países miembros Armonizar las políticas cambiarias	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela

FUENTE: elaboración propia.

El Banco Interamericano de Desarrollo

Los objetivos del BID son la contribución al desarrollo socioeconómico de ALC a través de sus operaciones de préstamo, liderazgo de iniciativas regionales, actividades de investigación y de difusión de conocimiento, institutos y programas. Además ayuda a los países prestatarios a formular políticas de desarrollo y proporciona asistencia técnica y financiamiento para incentivar el crecimiento económico sostenible, reforzar la competitividad, promover la equidad social y combatir la pobreza, mo-

dernizar el Estado, fomentar el libre comercio y la integración regional. El volumen de préstamos y garantías del BID desde su creación es de más de 145.000 millones de dólares, para proyectos que demandaron una inversión de 336.000 millones de dólares. Además de 2.200 millones en donaciones y programas de cooperación técnica. Estos préstamos van dirigidos a gobiernos (municipales, provinciales y nacionales) y empresas privadas. El BID también ha financiado programas para la reducción de la deuda.

La Asamblea de Gobernadores es la autoridad máxima del BID, que delega las operaciones del Banco en el Directorio Ejecutivo. Cada país miembro nombra un gobernador cuyo poder de votación es proporcional al capital que el país suscribe en el banco. Los gobernadores son generalmente ministros de Hacienda, presidentes de bancos centrales o altos funcionarios públicos. Los directores ejecutivos son designados para un período de tres años.

El BID ha sido muy sensible a la creación del Banco del Sur y lo ve como una institución competitiva. El gobernador suplente por Portugal, en la reunión anual de gobernadores en marzo de 2007, advertía en su discurso:

sin perjuicio de una mayor coordinación entre los respectivos instrumentos, el Banco debe pasar rápidamente de la teoría a la acción, pues de lo contrario se verá relegado a un segundo plano a favor de otras instituciones multilaterales o de bancos comerciales y organizaciones subregionales, o bien dejará espacio a iniciativas alternativas como la conocida propuesta del Banco del Sur para América Latina.¹⁷

Ante esta nueva situación competitiva el BID adoptó medidas. A partir del primero de julio de 2007, se inició la implementación del nuevo modelo de organización del BID, que fue aprobado por el directorio en diciembre de 2006. Este nuevo modelo tiene por objeto fortalecer la capacidad estratégica del BID para responder a las nuevas demandas de ALC.

A pesar de la competencia que parecía que iba a tener el BID por parte del Banco del Sur no va a ser así. La ambición inicial de ser una alternativa al FMI se vino abajo y, como se ha indicado, el Banco del Sur quedó reducido a un banco subregional de desarrollo (Granell, 2009).

El Banco Europeo de Inversiones como ejemplo facilitador de la integración

El BEI quedó establecido por el artículo 9 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Para el cumplimiento de las obligaciones de los estados miembros que se derivan de los Estatutos del BEI, el Tribunal de Justicia es competente (art. 237 del TCE).¹⁸ Goza de los mismos privilegios e inmunidades que las Comunidades Europeas y que el BCE (art. 291 TCE).¹⁹

El BEI tiene personalidad jurídica (artículo 266 del TCE)²⁰ y forman parte todos los estados miembros. Sus fines están recogidos en el artículo 267.²¹ Su misión es contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la comunidad, recurriendo a mercados de capitales y sus propios recursos. Para este fin el BEI facilita concesión de préstamos y garantías, y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de los proyectos:

- a) Proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas.
- b) Proyectos para la modernización y reconversión de empresas o la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común, que no puedan ser financiados por los medios existentes en cada uno de los estados miembros.
- c) Proyectos de interés común a varios estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los estados miembros.

Los Estatutos del BEI establecen el procedimiento de la toma de decisiones en el Consejo de Gobernadores, que es por mayoría de votos de sus miembros, siempre que esta mayoría represente al menos el 50% del capital suscrito. La mayoría cualificada requiere un total de 18 votos y el 68% del capital suscrito.²² El Consejo de Directores, con 26 directores nombrados por el Consejo de Gobernadores, vela por la sana administración del Banco.²³ Además la responsabilidad se extiende a los comités de Auditoría y de Dirección y Administración.

Consecuentemente, la estructura organizativa del BEI refleja la independencia del mismo y la toma de decisiones sometida exclusivamen-

te a los méritos del proyecto y adaptación al endeudamiento, buscando las mejores oportunidades disponibles en los mercados financieros.

El capital del BEI (1 de enero de 2007) era de 164.808,169 millones de euros,²⁴ refleja el peso económico de los países miembros. Suscrito por los 27 países miembros de la UE. Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido suscriben respectivamente el 16,17% y España el 9,702% (los cinco primeros países suscriben casi tres cuartas partes del capital).

La calidad de las políticas económicas puede ser determinante para los préstamos del BEI a los estados miembros. Según el artículo 104²⁵ relativo a los déficits públicos excesivos, apartado 11, el Consejo podrá recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos al Estado que, según el apartado 9, persiste en no llevar a cabo las recomendaciones del Consejo.

En el caso del BEI hay que añadir el instrumento del FEMIP (Facilidad Euro Mediterránea de Inversión y Partenariado) creado en octubre de 2002, como caso de extensión para el apoyo financiero regional Mediterráneo, que permite desde los objetivos del BEI y en coherencia con el TCE financiar proyectos en el ámbito de la Asociación Mediterránea, con la participación de los países asociados sin la pérdida del control del BEI y de los estados miembros de la UE.

El BEI también extiende su acción a otras regiones como América Latina. El Consejo Europeo aprobó en diciembre de 2006 un nuevo mandato para el banco en que cubre el período 2007-2013 por un total de 27.000 millones de euros. De los cuales 2.800 millones están asignados para América Latina.

El ciclo del proyecto del BEI es fundamentalmente técnico, sin apartarse de los criterios de elegibilidad establecidos en el marco estatutario. En primer lugar la solicitud de financiación de la inversión pasa el filtro de elegibilidad. El criterio bancario opera en segundo lugar, a través de los equipos que evalúan los aspectos financieros, económicos, técnicos y medioambientales. Después del comité de dirección el Consejo de Directores aprueba el préstamo. Posteriormente se contemplan los aspectos legales del contrato y el control de actuación.

El BEI es un instrumento financiero directo o de garantía, regido por criterios estrictamente técnicos y que financia proyectos de acuerdo a las estrategias comunitarias y que benefician al conjunto de la Unión. Es importante destacar que el prestigio conseguido en la evaluación de proyectos supone un importante apalancamiento en su financiación con

recursos financieros externos. En conclusión y como argumento comparativo en los bancos de financiación del desarrollo y apoyo a la integración, el BEI constituye el paradigma de banco instrumento de financiación del desarrollo en el proceso de integración.

Una senda para alcanzar la unión monetaria, el ejemplo europeo

La literatura clásica de las Áreas Monetarias Óptimas (AMO) (Mundell, 1961) prescribe que para alcanzar una unión monetaria se debe estar en una situación de área monetaria óptima sin asimetrías entre los países. No parece ser este el caso de los países de Suramérica o de los que constituyen el Banco del Sur. Sin embargo, la nueva teoría de las áreas monetarias óptimas (Tavlas, 1993) acepta que si existe voluntad política de crear una unión monetaria, y esta se hace, acabará alcanzándose un área monetaria óptima. Sin embargo, no parece por el momento que la voluntad política de los miembros del Banco del Sur, para constituir una unión monetaria, vaya más allá de una supuesta declaración de intenciones. Otras nuevas teorías consideran que las pérdidas de bienestar de la unión monetaria son pequeñas y se compensan por los beneficios de la disciplina de un área monetaria y de las políticas macroeconómicas de estabilidad (Corsetti, 2008).

Dellas y Tavlas (2001) analizan, desde la teoría de las AMO, la experiencia del mecanismo de tipo de cambio del Sistema Monetario Europeo y la viabilidad de las zonas de referencia cuando se dan ciertas condiciones como la obligatoriedad de las intervenciones mutuas y la voluntad política. Factores que, sin embargo, en su opinión, no son aplicables en los países de América Latina.

La diferencia, pues, entre la unión monetaria en Europa y la vía del Banco del Sur es que la primera está basada en un consenso común de los países que participan en la toma de decisiones en el Consejo del BCE y un Tratado aprobado por unanimidad, mientras que en el caso del Banco del Sur no hay un consenso sobre instituciones monetarias comunes e independientes.

La Unión Económica y Monetaria Europea, con la creación del BCE, es un ejemplo de voluntad política con un Tratado que ha permitido llegar a niveles de integración muy importantes y que ha dejado en manos de banqueros centrales, independientes de los gobiernos, las deci-

siones de política monetaria, con un claro objetivo principal de estabilidad de precios (art. 105 del TCE).²⁶ Los criterios de convergencia del Tratado (Maastricht) para llegar a la unión monetaria representan en la UE la cultura de la estabilidad equivalente al denostado Consenso de Washington.

En la literatura económica la inconsistencia temporal de las decisiones en política monetaria (Kydland y Prescott, 1977;²⁷ Barro y Gordon, 1983) se soluciona mediante la delegación de la política monetaria por parte del gobierno en una autoridad monetaria independiente. Esta autoridad, o banco central independiente, sería la encargada de dar credibilidad a la política monetaria, evitando así la anticipación de los agentes a las políticas monetarias inflacionistas esperadas debidas a las decisiones de los políticos inconsistentes temporales.

La evidencia empírica ha permitido contrastar a su vez la validez normativa de la delegación de la política monetaria independiente (Cukierman, 1992; Eijffinger y Schaling, 1993). Sin embargo, la independencia de los bancos centrales depende, según la hipótesis de Moser (1999), de la existencia de dos cámaras parlamentarias efectivas en la toma de decisiones, que aseguran mediante el poder de veto de una cámara que no se pueda conculcar el principio de independencia del banco central. A su vez, la existencia de dos cámaras efectivas depende de que el sistema político sea federal.

Dados los antecedentes intervencionistas de los políticos en la política monetaria nacional, con el ejemplo de la propuesta de reforma constitucional en Venezuela, es difícil aportar la credibilidad necesaria para un nuevo banco central.

La propuesta de reforma del artículo 318 de haber prosperado hubiese significado el fin de la autonomía formal del Banco Central de Venezuela y el traspaso de la política monetaria al gobierno. Aunque se mantenga el objetivo de estabilidad de precios, el fin de la autonomía significa, de acuerdo con la teoría económica, el fin de la credibilidad en el cumplimiento del objetivo.

Si bien el Banco del Sur, en el estado actual de diseño, tiene las condiciones para ser un banco para la financiación del desarrollo y el progreso de la integración en América del Sur, no se dan las condiciones políticas necesarias para que tenga las características de banco central para la gestión de una moneda común, con independencia de que se den las condiciones económicas para tal proyecto.

La Unión de Naciones Suramericanas y la energía como proceso de integración basado en las necesidades y disponibilidades energéticas

La UNASUR, que fue inicialmente establecida el 8 de diciembre de 2004²⁸ como Comunidad Suramericana de Naciones, está estrechamente relacionada con la energía. En la I Cumbre Energética Suramericana, del 16 y 17 de abril de 2007 celebrada en Venezuela, los gobiernos suramericanos tomaron la decisión de que la CSN se llamara Unión Suramericana de Naciones. Sin embargo, uno de los interrogantes es si UNASUR con las disponibilidades y necesidades de energía puede avanzar hacia la integración o simplemente las estrategias energéticas son geopolíticas.

En la I Cumbre Energética Suramericana, Venezuela propuso la creación de OPPEGASUR (Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica) como un intento de cartelizar el sector del gas, que no fue aceptado por Brasil, ya que una parte importante de su industria depende del gas. La OPPEGASUR, constituida por el tratado firmado por Venezuela, Argentina y Bolivia,²⁹ pretende desarrollar infraestructuras energéticas en particular en el sector del gas. En la misma fecha de 9 de marzo de 2007 se firma el memorándum de entendimiento para la constitución del Banco del Sur, entre Venezuela, Bolivia y Argentina (Gaceta Oficial de Venezuela, del 12 de abril).³⁰ En el Tratado de constitución de la OPPEGASUR, se relaciona la financiación con el Banco del Sur: «Para la financiación de los Proyectos previstos en este Tratado, las partes acuerdan conformar un fondo. Dicho fondo tendrá un capital semilla de los Estados Parte, podrá recibir aportes de organismos multilaterales como el Banco del Sur».³¹

Hay que añadir que en esta I Cumbre, se mantuvo la controversia entre el presidente Lula, dispuesto a impulsar los agrocombustibles, frente al presidente Chávez, contrario a los sustitutos de los combustibles fósiles (que produce Venezuela) con el argumento compartido con Fidel Castro del aumento de la contaminación, el hambre y el consumo de agua.³² Un año más tarde Naciones Unidas, el BM y la OMC³³ han advertido del riesgo de los biocarburantes en el aumento de los precios de los alimentos y del hambre en el mundo.

UNASUR está indiscutiblemente unida a la producción y distribución energética del Cono Sur, y el Banco del Sur, en su origen, es el ins-

trumento financiero previsto y explícito para esta estrategia, y la opción de financiar la OPPEGASUR.

El llamado Anillo Energético Suramericano es un segundo proyecto de UNASUR para construir una red de gasoductos en Suramérica, que se planteó en octubre de 2005 en Perú, dadas las posibilidades de los yacimientos de gas de Camisea. El proyecto inicialmente pretendía que implicase a los países proveedores de gas (Perú, Bolivia y Venezuela) y a los receptores (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).

Sin embargo, el proyecto de utilizar el gas de Camisea (departamento peruano de Cuzco) no es suficiente para asegurar el suministro de gas en el Cono Sur para más de treinta y tres años.

El complemento del anillo, Venezuela-Buenos Aires, con paso por Brasilia, ha sido propuesto por el presidente Chávez y es un gasoducto de 8.000 kilómetros, a cargo de la empresa Gas del Sur. Este proyecto ha recibido duras críticas por razones medioambientales y de eficiencia económica y no cuenta con el apoyo del Brasil.

En este trabajo no se debate el importante tema de la energía como posible eje de la integración suramericana, ya que es objeto de otro capítulo, simplemente se pretende remarcar tres aspectos:

- 1) La experiencia europea en la integración a partir de los elementos de confrontación, que dieron lugar a la primera Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
- 2) La disponibilidad de un instrumento financiero común y propio de la región, con autonomía financiera respecto a otros organismos financieros internacionales, puede ser el instrumento adecuado para la financiación del proyecto energético sostenible y que no dividan a los estados implicados.
- 3) El Banco del Sur tiene como novedad las posibilidades financieras de la región, basadas en los hidrocarburos, la elevada demanda y los precios elevados.

Las infraestructuras

Además de las infraestructuras de producción y distribución de energía, las infraestructuras, en general, son un reto para el crecimiento económi-

co de América Latina. La estimación de las necesidades de infraestructuras nos permite valorar las necesidades de financiación y los límites a la financiación del Banco del Sur.

En el índice del *World Economic Forum* de 2007, se mide el atractivo para las inversiones extranjeras en infraestructuras en América Latina. Los países del Banco del Sur con índices más destacados son Brasil (4,40) y Uruguay (4,02), mientras que los peor situados son Argentina (3,41), Venezuela (3,37) y Bolivia (3,34).³⁴ Chile que no forma parte del Banco del Sur es el país mejor situado (5,4).

El índice de la brecha de calidad de las infraestructuras sitúa a los países que constituyen el Banco del Sur en el nivel inferior, Bolivia (6,7), Venezuela (4,5), Brasil (4,4), Uruguay (4,1) y Argentina (3,8).³⁵ Fuera del Banco del Sur, Chile (1,4) es el país con mejor calidad de infraestructuras y Perú (5,5) el peor situado.

Los países del Banco del Sur con menor calidad de infraestructuras no son los que tienen un índice de atracción mayor. Así, Bolivia y Venezuela con menor calidad de infraestructuras tienen un menor potencial de atracción de inversiones privadas. Esto puede explicar sus necesidades de financiación pública dada la limitada atracción de las inversiones privadas. Brasil, Uruguay y Argentina, mejor situadas, requieren de energía. Las estrategias de inversión del Banco del Sur pueden ser perfectamente complementarias. Por supuesto, Chile no necesita tanto de infraestructuras y podría obtener el gas de Perú (si se soluciona el conflicto Bolivia-Chile por la salida al mar del puerto de Antofagasta ocupado por Chile en 1879).

Los datos del potencial de atracción de inversiones utilizados por el informe del WEF hay que relacionarlos con los índices de estabilidad macroeconómica, riesgo político, buena disposición del gobierno a las inversiones privadas y las posibilidades de los mercados financieros. Razonablemente si estos indicadores son bajos, las dificultades políticas se expresan en dificultades de financiación.

El país mejor situado en los ocho índices es Chile. De los países del Banco del Sur el pilar de estabilidad macroeconómica sitúa a Uruguay (3,5), Bolivia (3,6), Argentina (3,7), Venezuela (3,8) y Brasil (4) entre los peores situados, y Chile (5,6) el mejor situado.

Igualmente el pilar del marco legal sitúa a Venezuela (2,1), Bolivia (2,7), Argentina y Brasil (2,9) en las peores posiciones, y Chile (4,5), en las mejores.

En riesgo político, Bolivia (2,8), Venezuela (3,0), Argentina (4,3)

CUADRO 3
Índice de atracción de inversiones privadas en infraestructura

Índice de atracción de inversión en infraestructuras privadas			Subíndice I: factores de la inversión general			Subíndice II: factores específicos de inversión en infraestructura		
Orden	País	Nivel	Orden	País	Nivel	Orden	País	Nivel
1	Chile	5,43	1	Chile	5,60	1	Chile	5,25
2	Brasil	4,40	2	México	4,57	2	Brasil	4,35
3	Colombia	4,33	3	Brasil	4,45	3	Perú	4,28
4	Perú	4,23	4	Colombia	4,42	4	Colombia	4,23
5	México	4,04	5	El Salvador	4,34	5	Uruguay	3,73
6	Uruguay	4,02	6	Uruguay	4,31	6	Venezuela	3,64
7	El Salvador	3,97	7	Perú	4,18	7	El Salvador	3,60
8	Guatemala	3,64	8	República Dominicana	3,98	8	México	3,51
9	Argentina	3,41	9	Guatemala	3,82	9	Guatemala	3,45
10	Venezuela	3,37	10	Argentina	3,81	10	Bolivia	3,31
11	Bolivia	3,34	11	Bolivia	3,37	11	Argentina	3,01
12	República Dominicana	3,33	12	Venezuela	3,11	12	República Dominicana	2,69

FUENTE: World Economic Forum (en línea) http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/scores.xls

son los peores situados de los países del Banco del Sur, en este indicador Brasil (5,5) es de los países más cercano a Chile (6,8) y, por lo tanto, de los de menor riesgo político.

En facilidad al acceso a la información, Venezuela (3,6) es el peor situado. En posibilidades de mercados financieros, Venezuela y Bolivia (2,2) están en la posición inferior. En buena disposición del gobierno para las inversiones privadas, Argentina (3,1) y Venezuela (3,2) ocupan los niveles inferiores del índice.

Con estos indicadores de inversiones privadas en infraestructuras se puede concluir que de los países del Banco del Sur, Bolivia y Venezuela presentan los peores resultados para la atracción de las inversiones privadas, con peor acceso a los mercados financieros y mayor riesgo político. Además son los países con menos dotación de infraestructuras y más disponibilidad de hidrocarburos. Se podría decir que los países inicialmente impulsores del Banco del Sur, actualmente con más posibilidades de recursos por la venta de hidrocarburos, son los más interesados en obtener financiación pública «independiente» de la condicionalidad del FMI, dada la dificultad de obtenerla del sector privado a través del mercado.

Conclusiones

El Banco del Sur ha levantado grandes expectativas en los países de América del Sur que lo han impulsado y alguna reticencia por parte de la primera economía, que es Brasil. La constitución de UNASUR el 23 de mayo de 2008 da un apoyo institucional al Banco del Sur, aunque hasta que no se conozca más su alcance y el desarrollo institucional, es pronto para aventurar su futuro. Si se disminuye la inicial retórica populista y se promueve una institución que siga los cánones de un organismo financiera, el Banco del Sur podría ser un instrumento de integración.

El Banco del Sur como institución financiera debería complementar las posibilidades financieras de las instituciones multilaterales ya existentes en el ámbito de América Latina y que funcionan relativamente bien como el CAF y el BID. También puede introducir una mayor competencia frente a las instituciones que son dominantes como el FMI y el BM. Aunque el reto importante es resolver los detalles de funcionamiento de un banco de desarrollo y ganar credibilidad con los proyectos que financie o avale y la cali-

dad de los préstamos concedidos. La viabilidad y sostenibilidad del mismo dependen del rigor en que se maneje la institución.

La aceptación y popularidad del banco de momento se ha basado en la crítica al FMI y al BM, a quienes se atribuyen las dificultades y crisis financieras de América Latina de las últimas décadas. Si el Banco del Sur toma una orientación financiera más técnica y ortodoxa, puede recibir fácilmente las mismas críticas de los que le han dado su apoyo. Sin embargo con la crisis económica y el papel financiero del FMI y del mismo BID, el proyecto del Banco del Sur se retrasó y perdió protagonismo.

La idea de que las reservas del banco sirvan de base para una futura moneda regional es arriesgada e incluso contraproducente para el banco y su credibilidad. Una moneda única requiere de ciertas condiciones bien conocidas en la teoría económica, como la independencia del banco central, pero que los fundadores del banco no aceptarán fácilmente. Sin embargo, esta idea ya se ha abandonado en el Banco del Sur y se ha retomado en el marco de la ALBA con el SUCRE como propuesta de futura moneda única.

Por otra parte las diferencias económicas y de crecimiento de los distintos países son demasiado profundas como para cumplir adecuadamente a corto plazo los criterios de convergencia nominal. A pesar de la constitución de UNASUR, tampoco los fundadores parecen estar muy dispuestos a emprender un proceso de mínima unidad política para tomar decisiones comunes para una moneda única. Incluso es difícil avanzar en la armonización estadística, fundamento para la coordinación y la cooperación. UNASUR ha avanzado en la estadística de la CAN, con apoyo de la UE en el proyecto de cooperación estadística ANDESTAD.³⁶

La comparación con la UE como proceso de integración es obligada. En el caso de la UE, el BEI y sus estatutos son parte del Tratado. El vínculo institucional está asegurado por un Tratado internacional, del cual el BEI es un instrumento financiero. Los estados miembros están obligados al cumplimiento de los Estatutos del BEI, a través del cumplimiento del Tratado. Cualquier incumplimiento en sus obligaciones del BEI comportaría costes elevados por incumplimiento del Tratado. En el caso de Banco del Sur y UNASUR la relación más allá de las declaraciones no existe, aunque con la constitución formal de UNASUR en mayo de 2008, es de esperar que esta relación se vaya concretando.

Hay un hecho por destacar en el proceso de creación del Banco del Sur. La proclama de independencia regional por parte del presidente

Hugo Chávez parece que da el mismo tratamiento a la cooperación internacional venga de donde venga. Se viene a decir que hay recursos suficientes incluso para prescindir de la financiación internacional de las instituciones multilaterales. Aun sin ser esta posición hegemónica, como hemos visto, si se impusiese, América Latina caería una vez más en el mismo error de la política nacionalista de sustitución de importaciones del pasado con el fin de conseguir la integración regional. Ahora con la sustitución de capitales financieros e inversiones directas extranjeras.

Desde UNASUR y el Banco del Sur, sería conveniente solucionar las «trampas del progreso» en expresión de Alonso (2006): en concreto la trampa de la gobernanza (debilidad institucional) y la de la deuda (sobreendeudamiento en mercados domésticos estrechos, que los pone en manos de los mercados internacionales). La solución institucional, aunque puede ser difícil de alcanzar, es la garantía de credibilidad y de funcionamiento eficiente que necesita el Banco del Sur.

Notas

1. *La Jornada* (México) 14 de diciembre de 2007.
2. Clarin.com, 27 de mayo de 2008: <http://www.clarin.com/diario/2008/05/27/elmundo/i-01680869.htm>
3. *La Jornada* (México) 14 de diciembre de 2007.
4. <http://www.alternativabolivariana.org/>
5. Véase Lula da Silva (2003).
6. Firmado el 9 de marzo de 2007 y publicado en la Gaceta Oficial de Venezuela del 12 de abril de 2007: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=936249>
7. Entre los 10 puntos del Consenso de Washington hay una clara referencia al cambio en la prioridad en el gasto público a favor de políticas más productivas como educación, sanidad e infraestructuras que contribuyan a la lucha contra la pobreza. Véase J. Williamson (1999).
8. ALADI: <http://www.aladi.org/>
9. Iniciado en 1960 con la ALALC, fue modificado en 1980 con el Tratado de Montevideo que dio lugar al nacimiento de ALADI, forman parte de él los países de la CAN, el Mercosur, Chile y México.
10. Partiendo de acuerdos bilaterales ya existentes se ha llegado a una ne-

gociación comercial que cubre el 80% del universo arancelario de la región en vigencia a partir de 2005, véase Diego Cardona (2005)

11. Véase Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) <http://www.cadtm.org/spip.php?article3379>

12. *Ibídem*.

13. Segunda Carta Abierta a los Presidentes, <http://banco-sur.blogspot.com/2007/12/segunda-carta-abierta.html>

14. *Clarín*, 15 de diciembre de 2005, <http://www.servicios.clarin.com/notas/jsp/v7/notas/imprimir.jsp?pagid=1108325>

15. <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=8>

16. http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp

17. BID, discurso del gobernador suplente por Portugal, 20 de marzo de 2007. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=936249>

18. Artículo 271 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa)

19. Artículo 343 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa)

20. Artículo 308 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa)

21. Artículo 309 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa)

22. Art. 8 de los Estatutos del BEI del Tratado de Lisboa

23. Art. 9 de los Estatutos del BEI del Tratado de Lisboa

24. Recogido en el art. 4 del Protocolo de Estatutos del BEI del Tratado de Lisboa

25. Artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa)

26. Artículo 127 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa)

27. Estos economistas recibieron el premio Nobel de Economía en 2004 por sus aportaciones en este campo.

28. En la III Cumbre Suramericana en Cuzco, Perú.

29. Publicado en la Gaceta Oficial de Venezuela, de 12 de abril de 2007, n° 38.662

30. *Ibídem*, www.tsj.gov.ve/gaceta/abril/120407/120407-38662-25.html

31. *Ibídem*, www.tsj.gov.ve/gaceta/abril/120407/120407-38662-22.html

32. Las reservas de petróleo de América Latina en 2005 eran de 115.000 millones de barriles, de los cuales 80.550 corresponden a Venezuela y 11.700 a Brasil.

33. Reunión en Berna (Suiza) el 29 de abril de 2008

34. *Mia et. al.* (2007).

35. *Ibídem.*

36. <http://secgen.comunidadandina.org/andestad/>

Bibliografía

- Alesina, A. y R. Gatti (1995), «How independent should a central bank be? Independent central banks: Low inflation at no cost?», *American Economic Review*, vol. 85, n° 2, pp. 196-200.
- Alonso, J. A. (2006), «América Latina: Las trampas del progreso», en Ch. Freres y J. A. Sanahuja, coords., *América Latina y la Unión Europea*, Icaria, Barcelona, pp. 321-341.
- Bacaria, J. (2007), «España en la Unión Económica y Monetaria», en F. Morata, ed., *España en Europa y Europa en España (1986-2006)*, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 319-347.
- Barro, R. J. y D. B. Gordon (1983), «Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy», *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, pp. 101-121.
- Cardona, D. (2005), «¿Tiene futuro la Comunidad Suramericana de Naciones?», *Foreign Affairs en español*, vol. 5, n° 2, pp. 84-92.
- Corsetti, G. (2008), «A modern reconsideration of the theory of Optimal Currency Areas», *European Economy. Economic Papers*, n° 308, marzo, pp. 1-39.
- Cukierman, A. (1992), *Central bank strategy, credibility and independence: Theory and evidence*, MIT Press, Cambridge MA.
- Dellas, H. y G. Tavlas (2001), «Lesson of the euro for dollarization. Analytic and political economy perspectives», *Journal of Policy Modeling*, n° 23, pp. 333-345.
- Domínguez, J. (2007), «Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo», *Foreign Affairs en español*, vol. 7, n° 4, pp. 3-10.
- Eijffinger, S. y E. Schaling (1993), «Central bank independence in twelve industrial countries», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n° 184, pp. 1-41.
- Freres, Ch. y J. A. Sanahuja, coords. (2006), *América Latina y la Unión Europea*, Icaria, Barcelona.
- Granell, F. (2009), «La crisis mundial y los cincuenta años del BID», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, n° 3, pp. 35-42.
- Kydland, F. y E. C. Prescott (1977), «Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans», *Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3, pp. 473-491.
- López Escudero, M. (2004), «Los países en vías de desarrollo ante la globaliza-

- ción financiera: una perspectiva jurídica», *Revista de la Facultad de Derecho. Universidad de Granada*, nº 7, pp. 167-201.
- Lula da Silva, L. I. (2003), «La política exterior del nuevo gobierno brasileño», *Foreign Affairs en español*, vol. 3, nº 1, pp. 2-6.
- Mia, I. *et al.* (2007), *Executive Opinion Survey*, WEF, Ginebra.
- Moser, P. (1999), «Checks and Balances, and the supply of central bank independence», *European Economic Review*, nº 43, pp. 1.569-1.593.
- Mundell, R. A. (1961), «Theory of Optimum Currency Areas», *American Economic Review*, nº 51, pp. 657-664.
- Skala, M. *et al.* (2007), «The Search for Columbus' Egg: Finding a new formula to determine quotas at the IMF», *Occasional Paper Series 70*, European Central Bank, Frankfurt (consultado 27 de mayo de 2008). <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp70.pdf>
- Tavlas, G. (1993), «The "New" Theory of Optimum Currency Areas», *The World Economy*, nº 6, pp. 663-685.
- Williamson, J. (1999), «La democracia y el "Consenso de Washington"», en M. Guitian y J. Muns, dirs., *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*, La Caixa, Estudios Económicos, nº 15, Barcelona, pp. 118-138 (consultado 27 de mayo de 2008). <http://www.lacaixa.comunicacions.com/se/pbei.php?idioma=esp&llibre=15>

TERCERA PARTE

LA UNIÓN EUROPEA Y LA INTEGRACIÓN
SURAMERICANA

8. Comercio, inversiones y los otros pilares de las relaciones eurosuramericanas: ¿hacia un espacio común de integración?

Manuel Cienfuegos

Introducción

Según estimaciones de la OMC, hasta diciembre de 2008 se habían notificado 421 acuerdos comerciales regionales, de los que están vigentes 230, sean de comercio preferencial o de integración —zonas de libre cambio y uniones aduaneras—. Este conjunto de acuerdos contabiliza alrededor del 60% de los intercambios internacionales de mercancías, y para algunos países cerca del 90% del comercio tiene lugar bajo algún sistema de preferencias (Steinberg, 2007: 6). De hecho, Mongolia es el único país de la OMC que no ha firmado ningún acuerdo regional. Si se tienen en cuenta los acuerdos comerciales de comercio que están en vigor pero no han sido notificados, los que se han firmado pero todavía no están en vigor, los que se están negociando y los que se encuentran en la fase de propuesta, el número de ellos cuya aplicación está prevista para 2010 asciende a cerca de 400. De estos, los acuerdos de libre comercio y los acuerdos de alcance parcial representan más del 90% y las uniones aduaneras menos del 10% restante.¹

Dentro del relanzamiento del fenómeno regional integracionista en el mundo destacan de modo muy particular los casos de la UE, el Mercosur y la CAN, representativos del llamado *regionalismo abierto u ofensivo* que impera desde los primeros años de la década de 1990. Si bien hay que apuntar que en la actualidad se asiste a una etapa de transición del nuevo regionalismo debido a la aparición de una nueva oleada de relaciones interregionales (*interregionalismo contemporáneo*) y de distintas *propuestas ideológicas posliberales* de asociación regional (Sañahuja, 2007: 5-7 y 2009: 22-24).

Frente a lo que puede parecer a primera vista, estos ejemplos de integración regional no son por sí mismos antagónicos a la globalización, ni tampoco al multilateralismo, sino más bien complementarios a estos dos ejes del comercio mundial, aunque estos fenómenos coexistan generalmente en un ambiente de incómoda tensión, ya que se trata de conjugar el interés de los países socios del proceso de integración de otorgarse mutuamente un trato preferencial con el imperativo de que simultáneamente se mantengan e intensifiquen los vínculos con el resto del mundo. En efecto, el objetivo básico del regionalismo ofensivo es integrar estados sin levantar nuevas barreras proteccionistas de las industrias nacionales ante las acometidas de la competencia internacional, como caracterizaba al clásico regionalismo defensivo, porque de lo que se trata realmente es de lograr una mejor inserción en la esfera internacional de los países vecinos que se integran. Y al perseguir metas comunes, aumentan las ventajas comparativas, facilitando las relaciones comerciales en una primera etapa y, sobre esta plataforma, su expansión hacia terceros después. Al inicio, se erigen de forma temporal barreras para potenciar las economías de los países que se integran y acrecentar sus oportunidades en el mercado mundial. Después se trata de expandir el comercio, ya que se intenta diseñar la discriminación de tal forma que los incentivos para una mayor interacción económica entre los países miembros no suceda exclusivamente a expensas de los no socios. Más que fraccionar la economía mundial, se trata de conseguir un fortalecimiento local con vistas a competir mundialmente en el futuro mediano. En definitiva, el regionalismo abierto intenta conjugar el interés de los países socios de otorgarse mutuamente un trato preferencial con el imperativo de que, simultáneamente, se mantengan e intensifiquen los vínculos con el resto del mundo (Fernández Rozas, 2001: 172-174).

Para regular su apertura exterior, las organizaciones de integración recurren con frecuencia al instrumento de los acuerdos internacionales con terceros estados o bien otras organizaciones internacionales. Estos acuerdos son de muy diversa naturaleza y alcance, desde los tradicionales acuerdos tarifarios a los evolucionados acuerdos en materias medioambientales y de cooperación para el desarrollo. En esta línea se insertan las relaciones interregionales institucionalizadas que diversas organizaciones de integración (y no solo sus estados miembros) mantienen entre sí. De ellas merece la pena destacar los vínculos especiales que la UE pretende anudar con el Mercosur y la CAN en aras a fundar lo que eufe-

místicamente se ha llamado una *asociación estratégica*,² siguiendo el modelo exitoso del acuerdo de asociación con Chile de 2002 y, en menor medida, con el Foro del Caribe de los estados de África, Caribe y Pacífico (Cariforum) de 2007.

A diferencia de los acuerdos que preconiza Estados Unidos con sus socios latinoamericanos y caribeños, la UE pretende que su asociación no se confine al comercio, ni siquiera en el formato novedoso de los acuerdos de libre comercio plus (más conocidos como FTAA+) por el hecho de incluir los llamados temas de Singapur, como las inversiones, la competencia, la transparencia en las contrataciones públicas y la facilitación del comercio.³ Además del objetivo del libre comercio plus, los acuerdos de asociación de la UE se sustentan en otros dos pilares, como son la cooperación al desarrollo (todos los países suramericanos forman parte del grupo de PVD de renta mediana)⁴ y el diálogo político. Las relaciones de la UE con la región suramericana siguen de este modo el tradicional esquema de relaciones con Latinoamérica, distinguiendo entre los pilares político, económico y de la cooperación.⁵

A veces se ha criticado que los acuerdos «norte-sur» de Estados Unidos y de la UE son prácticamente lo mismo y generan parecidos efectos perniciosos, por lo que hay que combatirlos por igual.⁶ Es cierto que comparten algunos rasgos cualitativos, pero existen matices sensibles en el contenido de los acuerdos suscritos que los diferencian claramente, si quiera por el hecho de que, para tratar de las anteriores prioridades, incluyen la cooperación y el diálogo político en ámbitos como el fortalecimiento institucional, el tratamiento de las asimetrías y la mejora de políticas públicas como las de educación, ciencia y tecnología como parte de su contenido material, y de ello resultan generalmente unos efectos más beneficiosos para la integración regional latinoamericana y caribeña (Fairlie, 2007: 3).⁷ Viene a colación recordar en este sentido que la UE se ha convertido en la principal proveedora de fondos de la región latinoamericana, es el principal inversor en América Latina y el segundo socio comercial de esta zona, después de Estados Unidos.

La asociación entre la UE y ALC ha desplegado ya algunos frutos significativos, pues existen diálogos birregionales al nivel político más elevado (el diálogo entre la UE y el Grupo de Río y las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y ALC), así como diálogos especializados, con bloques subregionales y países concretos. En este contexto, cabe destacar asimismo la celebración de acuerdos constitutivos de zonas

de libre cambio que tienen un componente político y de cooperación con países latinoamericanos, concretamente México (1997)⁸ y —como se dijo antes— Chile (2002). Pero las relaciones más ambiciosas de la UE con los países latinoamericanos están teniendo lugar fundamentalmente con subregiones específicas de ALC. Así la UE ha concluido ya un acuerdo de asociación económica y cooperación con el Cariforum (2007) y se encuentra negociando simultáneamente acuerdos de asociación (que abarcan adicionalmente el pilar político) con otros tres procesos de integración latinoamericanos: el Mercosur (desde 1999), Centroamérica⁹ y la CAN (estos dos últimos a partir de 2007).

Como puede apreciarse a simple vista, el estado de la asociación de la UE con los países y bloques comerciales de Suramérica se ubica en niveles diferentes. Con Chile existe un acuerdo de asociación vigente, mientras que con el Mercosur y la CAN las negociaciones transcurren a velocidades distintas pero con parecidos problemas de fondo; con el Mercosur se está negociando la implementación del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC) desde 1999, con poco éxito debido a enormes dificultades afloradas durante las 16 rondas negociadoras, hasta el extremo de que podamos afirmar que el establecimiento de la asociación se encuentra en un callejón sin salida; con la CAN comenzó la negociación en junio de 2007 y después de un inicial avance a buen ritmo empiezan a estancarse en la actualidad, puesto que han comenzado a aflorar problemas latentes, de naturaleza tanto económica como política, que son similares en muchos casos a los que habían ya aparecido en las relaciones euromercosureñas: a título de ejemplo, la capacidad limitada de los productores andinos para penetrar en los mercados internacionales, agravada por las políticas proteccionistas de la UE; el estado de las relaciones institucionales en las dos regiones, fuertemente influido por las dificultades de hallar un interlocutor válido para todos o un gran número de países de la región suramericana; y la complejidad que supone encontrar elementos de interés común y, por tanto, definir objetivos y medios de acción globales realmente ejecutables.

En las páginas siguientes analizaremos el estado de estas relaciones entre la UE y los países y los bloques subregionales suramericanos y los problemas que se suscitan, así como las perspectivas de concluir las negociaciones de los acuerdos de asociación con el Mercosur y la CAN. Importa resaltar adicionalmente que el caso de Suramérica se presenta, además, como un buen caldo de cultivo de cara a la actuación futura de la

UE respecto de los otros procesos de integración que se están desarrollando por todo el planeta, así como para observar cómo pueden articularse las relaciones entre países y bloques de integración suramericanos dentro de UNASUR fundamentalmente, pero también en el seno de la ALBA-TCP.

Hay que tener en cuenta, por otro lado, que el Mercosur y la CAN resultan de gran interés para España, dado que Suramérica constituye un importante mercado de expansión para las empresas españolas y es el área geográfica donde se han focalizado en gran medida las inversiones españolas en los últimos años. Y algunos de los países miembros de ambos bloques de integración subregional, y de modo especial Brasil, pero también Argentina y Venezuela constituyen hoy en día prioridades confesas de la política exterior española. De ahí que España esté rediseñando su política exterior para estrechar sus relaciones con Suramérica (Díaz, 2008).

Una advertencia preliminar se impone antes de entrar de lleno en la exposición subsiguiente. Este estudio se ha enfocado deliberadamente hacia el pilar económico (comercio e inversión) de las relaciones entre la UE y Suramérica y, en menor medida, a los otros pilares (la cooperación para el desarrollo y el diálogo político). La menor atención prestada al pilar político es para evitar solapamientos innecesarios con otras contribuciones que contiene esta monografía, por lo que a ellas nos remitimos para un mayor detalle.¹⁰ Tampoco es objeto de estudio en profundidad la política de cooperación para el desarrollo de la UE con Suramérica porque acaba de finalizar un proceso de revisión profunda, entre otros motivos para tratar de adecuarse a las necesidades de los países beneficiarios, de tal suerte que son todavía una incógnita los resultados que se derivarán de la aplicación de las nuevas normas, sea en el ámbito mundial o en el de países y bloques de integración de Suramérica.¹¹ Lo que sí hacemos en la exposición es apuntar en el lugar que corresponda las cifras de la cooperación de la UE prevista para los países y bloques comerciales de la región suramericana del total de 2.690 millones destinados para el septenio 2007-2013 a Latinoamérica por el Instrumento para la Cooperación al Desarrollo de la UE (ICD), cuya base jurídica es el Reglamento 1905/2006 y, en el caso de Guyana y Surinam, por el Décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED), cuya base jurídica se encuentra en el Acuerdo interno entre los representantes de los gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de julio de 2006, dotado con alrededor de 760

millones de euros para el período 2008-2013 para los países del Caribe. También reseñaremos, en caso de disponer de cifras oficiales, la financiación adicional que proporcionan otros instrumentos, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (Reglamento 1889/2006), el Instrumento para la Estabilidad (Reglamento 1717/2006) y el Instrumento de Seguridad Nuclear (Reglamento EURATOM 300/2007) a los países y bloques subregionales suramericanos y los préstamos que concede el BEI en el marco de la facilidad ALA (Asia y América Latina) IV y que para la región latinoamericana podrán alcanzar los 2.800 millones de euros para el período 2007-2013, lo que supone cerca de un 70% más en comparación con el mandato anterior. Finalmente, quedan sin analizar en esta investigación temas relevantes para las relaciones eurosuramericanas, pero que sobrepasan claramente el ámbito material de esta monografía, sin perjuicio de alusiones incidentales al hilo de la exposición cuando es oportuno para clarificarla. Es el caso de la circulación de personas y capitales, las políticas de compensación relacionadas con la apertura comercial o la estrategia en materia de cultura, ciencia y tecnología.¹²

Algunos datos relevantes sobre la Unión Europea y Suramérica

No cabe duda de que la UE es la organización subregional de integración más desarrollada de las relaciones internacionales actuales. Basta con evocar que se trata de una unión económica imperfecta y una unión monetaria completa para los países del euro y además presenta ya algunos elementos propios de una unión política. Para gestionar estas competencias materiales se ha establecido un desarrollado (y complejo) entramado institucional, compuesto más por personalidades independientes que por representantes de los estados miembros, en cuyo seno las decisiones suelen tomarse por mayoría, obligan desde su aprobación a los estados miembros y prevalecen sobre las normas nacionales contrarias. Dispone adicionalmente de un eficaz sistema jurisdiccional propio para la solución de las controversias que puedan suscitarse en la aplicación del derecho comunitario, al que tienen acceso —en determinadas condiciones— los estados miembros, las instituciones de la UE y los particulares, per-

sonas físicas o jurídicas. Además, la UE es el principal bloque económico mundial, por encima de los 12,8 billones de euros en 2008, lo que supone alrededor del 15% del PIB mundial, así como es también la segunda zona comercial mundial, después del NAFTA, generando en torno al 17% del comercio mundial (sobre los 2,86 billones de euros en 2008), siendo su nivel de comercio intrarregional (los intercambios de bienes entre los estados miembros) el más elevado del mundo dentro de un bloque comercial, en torno al 70% del comercio europeo total. Y la renta nacional bruta per cápita (en poder adquisitivo de compra) de los ciudadanos europeos es, al acabar 2008, de las más altas del mundo, con unos 25.100 euros de promedio por habitante. Ello a pesar de que la UE es —comparativamente con otros bloques comerciales— un área pequeña geográficamente, dado que su territorio es de 4,21 millones de km², muy inferior a los 21,78 millones de km² del TLCAN o los 17,6 millones de km² de la UNASUR, por ejemplo. Otro dato macroeconómico interesante de la UE es que su población llegaba a los 489 millones de habitantes en 2008, alrededor del 7,2% de la población mundial, unos 6.800 millones (Comisión Europea, 2009).

En cambio, Suramérica solo es una realidad geográfica y cultural con un proyecto de unidad política, económica y jurídica fundamentalmente gracias, hoy en día, a la UNASUR, de reciente creación e incierto futuro todavía.¹³ Esta organización *in statu nascendi* reúne a 12 estados miembros, varios de ellos agrupados en organizaciones de integración, como son el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y —próximamente— Venezuela) y la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y otros países que no son miembros de estos dos bloques comerciales, como son Chile, Guyana y Surinam, si bien hay que decir que el primer país mencionado es Estado asociado del Mercosur y de la CAN y los otros dos países son parte de organizaciones de integración del Caribe, como la Caricom.¹⁴

De acuerdo con sus textos fundacionales, y en particular el Tratado constitutivo de la UNASUR, firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, y todavía no en vigor, puesto que solo Bolivia, Ecuador y Venezuela han depositado sus instrumentos de ratificación (de ahí la referencia anterior al *status nascendi* de esta Organización), la UNASUR no pretende ser una mera agenda comercial, puesto que incorpora mecanismos de inversiones para la integración física, así como de concertación política. Su metodología se basa en la convergencia política y económica progresiva,

en un marco de cooperación jurídico-institucional claramente intergubernamental, entre los bloques subregionales de integración suramericanos (el Mercosur y la CAN) para ir implementando progresivamente una zona de libre cambio suramericana. Conseguido ello, se persigue evolucionar hacia un modelo superior de integración que, a pesar de sus perfiles poco definidos, no excluye la unión económica y monetaria, ni rechaza tampoco llevar a cabo una cierta unión política. Visto lo anterior, resulta claro que la UNASUR es un proceso de integración regional *sui generis*.

Para materializar sus objetivos, la UNASUR cuenta con un enorme potencial. Baste con tener en cuenta los indicadores siguientes, tomados de la Secretaría General de la CAN para el año 2007.¹⁵ Posee un PIB de 2,3 billones de dólares, con lo que la UNASUR —como bloque— se constituye como la quinta potencia mundial. Tiene una población de 383 millones de habitantes, la cuarta del mundo, que ocupa una superficie superior a 17,6 millones de km². El PIB per cápita es aproximadamente de 6.125 dólares. Los flujos internacionales de mercancías generaron los 790.000 millones de dólares, con un superávit en la balanza comercial de 116.000 millones de dólares y un gran potencial de crecimiento del intercambio de materias primas y manufacturas. Sus reservas internacionales llegaron en 2007 a los 342.252 millones de dólares. Además, es la región que más alimentos produce y exporta en el mundo, tiene hidrocarburos para 100 años, posee el 27% del agua dulce del mundo, sus habitantes hablan dos lenguas (español y portugués, mutuamente inteligibles) y disfruta de ocho millones de km² de bosques, así como de un acceso directo a dos océanos.

Estos datos esencialmente macroeconómicos son positivos, sin duda, pero hay que tener en cuenta igualmente que existe todavía una considerable «distancia entre la retórica y las metas políticas de la integración suramericana y la efectividad y coherencia de ese proyecto estratégico. Esa característica da pie a que la agenda regional se encuentre mucho más consolidada como proyecto diplomático que como proyecto de gobierno» (Sennes y Tomazini, 2006: 59).

En resumen, Suramérica no es todavía una realidad tangible como bloque de integración. Seguramente en gran medida se debe a este hecho que no existan datos globales acerca de los flujos totales de comercio de bienes y servicios, las inversiones y/o la cooperación para el desarrollo entre la UE y Suramérica, ni en la propia UE (sea Eurostat o las direc-

ciones generales de la Comisión Europea), ni en la CAN (que mantiene la página web de la UNASUR), ni en las Organizaciones subregionales de integración latinoamericanas cuyos países forman parte de la UNASUR, ya que el Mercosur no ofrece ni siquiera estadísticas de sus relaciones con la UE y la CAN solo brinda información (aunque no completa) de los vínculos euroandinos y la Caricom de las relaciones eurocaribeñas. No mejoran este estado de cosas otras instituciones internacionales que publican cifras y estadísticas sobre estas materias (sea la OMC, la OCDE, el FMI, el BM, la UNCTAD, la CEPAL, la ALADI o el INTAL, mencionando tan solo las principales), porque sus bases de datos y estadísticas no se refieren a las relaciones entre la UE y la UNASUR y, todo lo más, contienen datos y cifras desagregados adscritos a alguno de los antedichos pilares de las relaciones entre la UE y los países y/o los dos bloques subregionales suramericanos.

Ante esta situación, es preciso buscar datos parciales de los flujos con la UE atendiendo a los países concretos y/o los bloques subregionales de la región suramericana, y después sumar todas las cifras para cubrir el espectro total de Suramérica en su relación comercial con la UE. Utilizando combinadamente las bases de datos de la UE¹⁶ porque —a nuestro parecer— esta Organización es la que ofrece la mejor información, resulta que en 2007 el comercio de bienes entre la UE y Suramérica generó 113.697 millones de euros y el de servicios 31.509 millones de euros; los flujos de IED eurosuramericanos llegaron a 21.284 millones de euros, con lo que las reservas de capital eurosuramericanas acumuladas se sitúan alrededor de 185.800 millones de euros; finalmente, la ayuda al desarrollo que facilitará la UE en el septenio 2007-2013 a los países suramericanos rondará los 1.150 millones de euros. A estas cifras hay que sumar la participación de los países suramericanos en programas geográficos de alcance regional —con América Latina como región— (tipo ALFA, AL-INVEST, URBAL y EUROsociAL) y programas temáticos también financiados por el ICD —invertir en los ciudadanos, medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, etc.— o bien por otros instrumentos —como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos— y los préstamos que concede el BEI en el marco de la facilidad financiera ALA IV, que para el período 2007-2013 podrán alcanzar los 2.800 millones de euros para la región latinoamericana.¹⁷

Si confrontamos estos datos globales con los de las relaciones de la UE con ALC en su conjunto, es palmario que Suramérica es la subregión

latinoamericana y caribeña más importante para la UE: siempre en 2007, ALC generó 159.000 millones de euros en el comercio de bienes, 39.900 millones de euros en el comercio de servicios, 25.300 millones de euros de IED y 282.000 millones de euros en reservas acumuladas de capital europeo en aquella región, y finalmente, en cuanto a la ayuda al desarrollo, 2.690 millones de euros con cargo al ICD para los países latinoamericanos durante el septenio 2007-2013 y 760 millones con cargo al Décimo FED para los países caribeños para el sexenio 2008-2013, sin contar con la financiación adicional en ambos casos que facilitan otras herramientas, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y el BEI antes mencionados.

La asociación entre la UE y Chile¹⁸

Contexto y antecedentes

En diciembre de 1990, tras la restauración de la democracia en Chile, la UE suscribió un Acuerdo Marco de Cooperación con este país, a fin de reanudar las relaciones políticas que se habían suspendido tras el golpe militar de septiembre de 1973. Este acuerdo fue sustituido por el Acuerdo Marco de Cooperación de junio de 1996, cuyo objetivo es establecer una asociación económica —inclusiva de una zona de libre cambio— y política recíproca.

Para implementar este acuerdo fue preciso negociar uno nuevo. En 1998 la Comisión Europea presentó al Consejo un proyecto de mandato para negociar una Asociación Política y Económica. Las negociaciones comenzaron en noviembre de 1999 y se celebraron diez rondas en el seno del Comité Bilateral de Negociaciones UE-Chile. En la II Cumbre Birregional entre la UE y ALC, celebrada en Madrid en mayo de 2002, se anunció de forma solemne la conclusión del acuerdo de asociación. Firmado el 18 de noviembre de 2002, el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, de un lado, y la República de Chile, de otro, entró en vigor completamente el 1 de marzo de 2005.

Se trata de un acuerdo innovador que destaca por su amplitud y profundidad. Para la UE es el primer acuerdo de quinta y última generación firmado por la UE con un país latinoamericano,¹⁹ con un contenido

tan extenso y profundo que puede afirmarse que se trata del acuerdo más completo, ambicioso e innovador nunca antes negociado por la UE con un país tercero. Para Chile constituye el acuerdo político, comercial y de cooperación más amplio negociado hasta la fecha y representa un eje central en su estrategia de inserción internacional. No ha de extrañar, pues, que la UE siga este modelo de acuerdo en negociaciones con otros países y bloques latinoamericanos y caribeños.

*Contenido*²⁰

El Acuerdo de Asociación crea un área de libre comercio de mercancías, que se instaurará mediante la eliminación progresiva de aranceles conforme a las reglas de la OMC en un plazo de 10 años, según el cronograma fijado por el propio Acuerdo (arts. 64 a 72) y sus anexos, por lo que a la finalización del período de transición (31 de diciembre de 2012) se habrá liberalizado un 97,1% del comercio de mercancías originarias de las dos partes (el 100% del comercio industrial, el 80,9% del comercio agrícola y el 90,8% del comercio pesquero). En aquellos bienes en que el Acuerdo de Asociación no contempla la eliminación total de aranceles se conceden otras preferencias —así, cuotas arancelarias— para una serie de productos agrícolas y pesqueros, como el aceite de oliva, el queso, el atún y la merluza. Ello significa que cuando expire el período de transición solo quedará un 0,4% del comercio bilateral total de mercancías sin beneficiarse de alguna forma de liberalización. Por consiguiente, se cumplen las previsiones del artículo XXIV del GATT, dado que se liberalizará prácticamente todo el comercio bilateral, sin excluir a ningún sector significativo del mismo.²¹ En estos momentos, el Acuerdo de Asociación se encuentra en el seno del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC en fase de presentación fáctica distribuida.

En cumplimiento igualmente de otras reglas de la OMC, y al objeto de evitar que la aplicación de determinadas disciplinas comerciales genere barreras no arancelarias que eliminen o limiten los beneficios de la liberalización arancelaria, la consecución de la zona de libre cambio de mercancías aparece respaldada por disciplinas transparentes y estrictas en materia sanitaria y fitosanitaria, normas y reglamentos técnicos, procedimientos de evaluación de conformidad en materias aduaneras, defensa de la competencia (salvaguardias) y aplicación de excepciones ge-

nerales en los ámbitos medioambiental, de protección de la salud humana y de la flora y la fauna, y de preservación del orden interno y la seguridad, entre otros.

El Acuerdo de Asociación da pasos significativos en el comercio de servicios gracias a su liberalización progresiva y recíproca entre las partes, de manera conforme al artículo V del GATS, por lo que aparecen regulados todos los sectores de servicios. Con el fin de que la liberalización sea consistente asimismo con el GATS, se establecen una serie de reglas que garantizan la compatibilidad de la liberalización de los servicios con la OMC, en tanto se refieren al trato nacional, el acceso al mercado, las reglamentaciones internas y el reconocimiento mutuo. Además, el método de liberalización por sectores específicos es similar al del GATS, de tal suerte que se ha convenido una lista positiva de compromisos específicos incluidos en el programa de cada una de las partes (Anexo VII para los servicios y Anexo VIII para los servicios financieros). A la postre, la cobertura por sectores es más amplia que la que la UE y Chile han asumido en virtud del GATS, ya que el nivel de liberalización acordado es mayor, aunque —en puridad— no se pueda decir que se constituye una zona de libre cambio, a pesar de que así lo afirma en su texto el Acuerdo de Asociación, siquiera porque las partes excluyeron del Acuerdo de Asociación los servicios en el área audiovisual, el transporte de cabotaje interno y el transporte aéreo. Aunque, finalmente, el acuerdo contiene una cláusula evolutiva que permitirá, si las partes lo estiman oportuno, revisar y ampliar los compromisos en esta materia, cada tres años desde la fecha de su vigencia.

Para tratar de prevenir conflictos derivados de las llamadas *membrías múltiples simultáneas*, esto es, la pertenencia sincrónica de la UE o de Chile a diferentes procesos de integración regional (al menos 17 acuerdos de libre comercio en el caso de Chile y de 22 en el de la UE),²² es interesante destacar la cláusula que contempla que «ningún elemento del presente Acuerdo impedirá que se mantengan o establezcan uniones aduaneras, zonas de libre comercio u otros arreglos entre cualquiera de las partes y terceros países, siempre que tales arreglos no alteren los derechos y obligaciones establecidos en el presente Acuerdo» (art. 56). Dicho con otras palabras, la asociación eurochilena permite el mantenimiento y/o la celebración de otros acuerdos de integración, tanto por parte chilena como europea, excepto si su efecto es modificar la regulación establecida por el Acuerdo de Asociación. Esta previsión instaura

una garantía formal en virtud de la cual se presume que los acuerdos existentes son compatibles con el Acuerdo de Asociación, pero sin verificar de facto si existe convergencia real entre ellos o con los que puedan celebrarse en el futuro (Cienfuegos, 2006: 97-99). En aras a solventar este problema, el Consejo de Asociación del acuerdo eurochileno podrá celebrar consultas entre las partes con el fin de garantizar que los intereses mutuos no se vean perjudicados. Además, se podrá acudir ante el sistema de solución de diferencias de la OMC —en cuanto o, alternatively, el propio del Acuerdo de Asociación.

El Acuerdo de Asociación estipula también la apertura de la contratación pública (trato nacional y transparencia en los mercados de contratación pública) y la liberalización parcial de las inversiones (incluyendo el trato nacional para las inversiones de una parte que supongan el establecimiento de empresas en el territorio de la otra parte en los sectores primario y secundario, pero con excepciones en los sectores de la agricultura, la pesca, la energía y la minería) y de los pagos y los movimientos de capital (transferencias) relacionados con el comercio y las IED (si bien con cláusulas de salvaguardia). Y contiene reglas para proteger de forma adecuada y eficaz los derechos de propiedad intelectual conforme a los más altos estándares internacionales (compromiso de las partes de aceptar e implementar constructivamente las obligaciones asumidas en virtud de tratados internacionales existentes en esta materia), junto con disposiciones específicas para promover la cooperación en este ámbito particular.

El Acuerdo de Asociación potencia asimismo la cooperación y amplía su extensión hasta abarcar casi cualquier sector de la economía y la sociedad, pues en los siete títulos de la parte dedicada a la cooperación cubre una cuarentena de áreas diferentes. Entre otras novedades en comparación con la cooperación de la UE con Chile anterior al Acuerdo de Asociación, en este se incluyen como objetivos de la cooperación la promoción del desarrollo económico y social sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de la asociación. Contiene además interesantes artículos referidos a la «cooperación regional e integración regional», que busca definir los esfuerzos que se pueden realizar en cooperación para fomentar la integración en América del Sur, y en especial en el Mercosur. Igualmente se incluyó un artículo especial sobre la cooperación triangular y birregional, fijando un marco para cooperar en un tercer país de América Latina con el apoyo de uno o más estados miembros de la

UE. Y se estableció una cláusula evolutiva para adaptar la cooperación a las necesidades de cada momento en el futuro. Más allá del detalle concreto, lo más significativo de esta completa regulación de la cooperación es el *upgrading* que ha tenido Chile al ser reconocido su estatus de país asociado, lo cual le permite acceder, sobre una base de análisis caso por caso, a programas reservados en forma exclusiva a los estados miembros de la UE.

Por último, el Acuerdo de Asociación institucionaliza el diálogo político, estableciendo que se abordarán todos los temas bilaterales e internacionales de interés recíproco, mencionando expresamente —con un concepto amplio de su ámbito material— la seguridad, la estabilidad, la democracia y el desarrollo regional. El diálogo político entre las partes se efectuará mediante contactos, intercambios de información y consultas entre los diferentes organismos de Chile y de la UE, incluida la Comisión Europea, en particular en el ámbito presidencial, ministerial —utilizando preferentemente al Consejo de Asociación— y de altos funcionarios, con el objetivo de llegar a posiciones y acciones comunes.

Los tres pilares (económico, cooperación y diálogo político) de las relaciones eurochilenas están regidos por la cláusula democrática (art. 1), con arreglo a la cual el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos constituye un elemento esencial del Acuerdo. Además, se pactó expresamente que la promoción del desarrollo económico y social sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de la asociación son principios rectores para la aplicación del Acuerdo. Y se reitera la adhesión de las partes al principio del buen gobierno.

Desde una perspectiva institucional, el Acuerdo de Asociación instituye un Consejo de Asociación, de rango ministerial al menos, encargado de supervisar su aplicación, pudiendo adoptar decisiones vinculantes por acuerdo unánime. El Consejo de Asociación está asistido en sus funciones por un Comité de Asociación, al nivel de altos funcionarios, y los comités especiales por él creados. Existe igualmente una Comisión Parlamentaria Mixta como foro de reunión e intercambio de puntos de vista entre miembros del Congreso Nacional de Chile y del Parlamento Europeo, y un Comité Consultivo de Asociación, con misión de asistir al Consejo de Asociación para promover el diálogo y la cooperación entre las diversas organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil de la UE y de Chile. Por este motivo se prevé igualmente la celebración de reuniones periódicas de representantes de la sociedad civil de la UE y de Chile.

El Acuerdo de Asociación contiene, finalmente, un completo sistema sobre solución de controversias respecto al comercio y cuestiones relacionadas con el comercio (título VIII de la parte IV). En este sentido, se prevé que si la materia objeto de la diferencia está regulada por los Acuerdos de la OMC, la diferencia se someterá al mecanismo de solución de diferencias de dicha organización; si la diferencia fuera similar a las reguladas por la OMC, las partes acordarán llevarla igualmente a este sistema; en fin, las materias no reguladas por la OMC serán remitidas al mecanismo bilateral. El sistema bilateral, que se basa en el vigente en la OMC, funciona mediante un mecanismo de consultas en el Comité Conjunto y el recurso a los paneles arbitrales, que dictan laudos obligatorios. En caso de no cumplimiento de las disposiciones del panel, la parte afectada tendrá el derecho a retirar concesiones equivalentes a las afectadas por las medidas que dieron origen a la diferencia. Para evitar conflictos de jurisdicción, se insertó una cláusula de exclusión de foros, de manera que el recurso a uno de los dos mecanismos excluye automáticamente la posibilidad de recurrir al otro.

Relaciones de comercio, inversión y cooperación

La UE es el principal socio comercial de Chile, así como el principal inversor en este país, y esta posición se ha reforzado desde que comenzó a aplicarse provisionalmente el Acuerdo de Asociación en 2003.

De acuerdo con datos de la Comisión Europea,²³ entre 1995 y 2002 el comercio de mercancías entre Chile y la UE creció de 5.600 millones de euros (3.200 millones de importaciones europeas de productos de Chile y 2.400 millones de importaciones chilenas de bienes de la UE) a 8.000 millones de euros (5.000 millones de euros de importaciones europeas y 3.000 millones de importaciones chilenas) en 2002. La tendencia alcista ha continuado después, llegando en 2007 a un volumen total de flujos comerciales de 17.249 millones de euros, de los que 12.583 son importaciones europeas y 4.666 son importaciones chilenas. En definitiva, los flujos comerciales bilaterales han crecido considerablemente en los primeros cinco años de aplicación del Acuerdo de Asociación, con un crecimiento anual del comercio total de mercancías entre 2003 y 2007 del 21,3%, un aumento de las exportaciones chilenas a la UE un 220% y del 80,4% de las exportaciones europeas. También ha

crecido significativamente el déficit europeo, que se ha situado en 7.917 millones de euros en 2007.

Se trata de cifras muy relevantes para Chile y también son estimables para la UE, teniendo en cuenta que Chile es un país mediano, con 16,8 millones de habitantes, 757.583 km² de territorio y 115.300 millones de euros de PIB en 2007. De hecho, en este año, el comercio con Chile representó para la UE el 0,6% de sus flujos extracomunitarios totales,²⁴ lo que le supone situarse en el puesto trigésimo quinto en el ranking de los socios comerciales de la UE (Chile es el vigésimo cuarto en importaciones, con el 0,9% y el cuadragésimo primero en exportaciones, con el 0,4%), mientras los flujos comerciales con la UE suponen para Chile el 19,9% de su comercio exterior, ocupando la UE el primer puesto (es el principal destino de las exportaciones chilenas, con el 23,9% y su segundo mercado de importación, con el 13,8%). Estados Unidos es el segundo socio comercial de Chile, con el 14,1% (11.470 millones de euros en 2007).

Siempre en el mismo año, el patrón de comercio mutuo revela que la UE exporta a Chile fundamentalmente productos manufacturados (81,3%), y Chile exporta a la UE materias primas (88%), concentrándose en unos pocos grupos de bienes. Concretamente, las exportaciones europeas a Chile se circunscriben fundamentalmente a maquinaria, con el 31,1% (1.450 millones de euros), equipamiento de transporte, con el 16,6% (766 millones de euros) y productos químicos, con el 13,7% (637 millones de euros). A su vez, la UE importa de Chile metales base (cobre, hierro y acero) y productos de metales base, con el 52,7% (6.631 millones de euros) y productos agrícolas, con el 16,5% (2.075 millones de euros).

Existe una tendencia alcista asimismo en el comercio de servicios eurochileno, puesto que de los 1.600 millones de euros de 2003 (900 millones de exportaciones europeas y 700 de exportaciones chilenas) se ha pasado a 3.300 millones de euros en 2007 (2.200 millones de exportaciones europeas y 1.100 de exportaciones chilenas). Chile representa hoy en día el 0,4% del comercio internacional total de servicios de la UE, siendo el superávit europeo de 1.100 millones de euros.

Finalmente, los flujos de capitales presentan grandes fluctuaciones en el período de aplicación del Acuerdo de Asociación, con una retirada de inversiones chilena en la UE de 300 millones en 2003 a una IED de 420 millones en 2007; a su vez, la UE pasa de invertir 1.600 millones de euros en 2003 a 165 millones en 2007. Los *stocks* de capital europeo in-

vertido en Chile alcanzaron los 13.500 millones de euros en 2007, siendo 1.400 los chilenos en la UE en esta fecha. Las inversiones europeas han estado destinadas a la compra de bancos, telefonía y consultoras y la participación en concesiones de obras públicas —carreteras, puertos y cárceles—. Las inversiones chilenas se concentran mayoritariamente en el sector bancario, los servicios y la industria manufacturera. La UE representa alrededor del 52% de la IED recibida por Chile entre 2003 y 2007.

Las relaciones de cooperación entre la UE y Chile son positivas,²⁵ sustentándose en los principios de interés mutuo y costes compartidos debido a su calificación como país de renta mediana alta. Para el septenio 2007-2013 la cooperación con Chile planea profundizar en la cohesión social, la educación, la innovación y la competitividad, de acuerdo con el *Documento de Estrategia País 2007-2013 para Chile*, de la Comisión Europea, de 11 de abril de 2007. Para conseguir estos objetivos la UE ha destinado una ayuda indicativa de 41 millones de euros. A estas ayudas bilaterales de la UE hay que añadir la participación de Chile en programas geográficos de alcance regional (con América Latina como región) en ámbitos como la educación superior (ALFA), las pymes (AL-INVEST) y la cohesión social (EUROSociAL), entre otros, así como en programas temáticos también financiados por el ICD (invertir en los ciudadanos, medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, etc.) o bien por otros instrumentos (como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos) de cooperación al desarrollo de la UE, y los préstamos que concede el BEI en el marco de la facilidad financiera ALA IV, en cuanto Chile es uno de los países que se beneficiarán de los fondos con que está dotada la facilidad para Latinoamérica. Los recursos de la UE destinados a Chile por todos estos programas bilaterales, regionales y temáticos rondaron los 100 millones de euros entre 1997 y 2007. Finalmente, Chile también recibe recursos financieros que otorgan bilateralmente algunos estados miembros de la UE, como Alemania, Francia, Suecia, Bélgica y España.

La cooperación de los estados miembros junto a la de la UE supone, de promedio, alrededor del 70% del total de ayuda oficial al desarrollo que Chile recibe anualmente.²⁶

Diálogo político

Existe un fluido diálogo político entre la UE y Chile en las cuestiones de interés común, tanto bilateralmente como en los foros de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y las cumbres birregionales entre la UE Y ALC. Entre estos temas han destacado los derechos humanos, el estado de los procesos de integración en Europa y América Latina, la crisis financiera y económica internacional, el desarrollo de la Agenda Doha y el establecimiento del BEI en Chile.

El diálogo se ha desarrollado en todos los niveles, presidencial, ministerial (Consejo de Asociación), de altos funcionarios (Comité de Asociación) y la Comisión Parlamentaria Mixta, así como aprovechando reuniones celebradas en otros foros multilaterales en los que ambos socios participan. Como complemento a lo anterior, la UE y Chile lanzaron en 2005 dos diálogos sectoriales en torno a dos temas de gran interés mutuo, la educación y las políticas sociales. Finalmente, se han celebrado reuniones de representantes de las sociedades civiles de la UE y Chile.

Valoración

El Consejo de Asociación y el Comité de Asociación han hecho constar, en las cuatro reuniones del primero y las seis del segundo celebradas desde 2003, el buen funcionamiento del Acuerdo y los beneficios mutuos que ha aportado durante su vigencia, ya que el diálogo político ha sido fructífero, los flujos comerciales bilaterales han aumentado significativamente y la cooperación ha conseguido resultados notables. También diversos organismos independientes han valorado positivamente la implementación del Acuerdo de Asociación. En este sentido, un exhaustivo estudio reciente del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa pone de relieve que el Acuerdo de Asociación «ha sido beneficioso para ambas partes en sus tres dimensiones, y refleja la institucionalización política y jurídica de un determinado tipo de relación entre una región integrada y altamente desarrollada, y un país en vía de desarrollo, que a pesar de ser inevitablemente asimétrica, puede comprender instrumentos equilibrantes que permitan atenuar el impacto de tal asimetría, e incluso ponerla en clave positiva, por ejemplo en materia de cooperación» (Celare, 2008a: 6).

Sin perjuicio de lo anterior, el Acuerdo de Asociación no ha sido todavía aprovechado exhaustivamente por ambas partes, en particular en el pilar comercial. Es verdad que los flujos comerciales bilaterales han crecido considerablemente desde el comienzo de su aplicación en 2003, con un crecimiento anual del comercio total de mercancías entre 2003 y 2007 del 21,3%, tal como se expuso anteriormente. Pero habría que diversificar más el comercio mutuo para poder incrementar y, sobre todo, optimizar las relaciones, cambiando el patrón exportador, pues se observa una fuerte dependencia para Chile de las importaciones de productos manufacturados europeos (81,3%), y de la UE de materias primas chilenas (88%). Nótese igualmente el importante déficit europeo en la balanza comercial, algo más de 7.900 millones de euros en 2007, que ha aumentado notablemente desde la aplicación del Acuerdo de Asociación (2.000 millones de euros en 2003). La influencia en las cifras anteriores del cobre chileno es excesiva, por lo que podría causar problemas en los próximos años.²⁷

Una mayor profundización del comercio eurochileno está sujeta igualmente al avance en la liberalización de los productos agrícolas y servicios. Existe una alta probabilidad de que el sector agrícola acabe siendo muy conflictivo en el futuro si consideramos su buen potencial de exportación, ya que es el segundo rubro exportador de Chile a la UE, con el 16,5% del total de sus exportaciones en 2007, a pesar de que subsiste un importante grado de protección europea de las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas protegidas, en particular en relación con los vinos y que cuando finalice el período de transición (1 de enero de 2013) quedará un 19,1% de los bienes agrícolas que no gozarán de beneficios arancelarios (aceite de oliva y productos lácteos, por ejemplo) o bien sujetos a cuotas (como los vinos).²⁸

El Acuerdo de Asociación tampoco ha funcionado del todo bien en materia de acceso al mercado de los servicios, por lo que se debería fomentar igualmente una mayor liberalización, especialmente en el campo de turismo, así como incluir el movimiento de las personas físicas prestadoras de servicios y negociar un ambicioso acuerdo horizontal en materia de transporte aéreo. Sería conveniente igualmente un acuerdo eurochileno para la promoción de las inversiones que complemente a los vigentes acuerdos bilaterales celebrados por los estados miembros. Ahora bien, la celebración de un acuerdo en los sectores del transporte aéreo y de las inversiones choca con fuertes reticencias por parte de bastantes

estados miembros de la UE, y son ellos quienes poseen la competencia básica de decisión en ambas materias.

El Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa añade que es preciso dar más visibilidad al Acuerdo de Asociación, simplificar procedimientos burocráticos en materia comercial (reconocimiento mutuo de certificaciones europeas y chilenas, estándares de normalización, etc.) y de cooperación, activar más las redes empresariales para reforzar la asociatividad empresarial y proyectar más el Acuerdo de Asociación hacia los nuevos temas emergentes de la agenda de desarrollo internacional, como la energía, el medio ambiente, la genética y las migraciones. Y dado el actual escenario latinoamericano y mundial, considera conveniente generar las condiciones para enfocar las relaciones bilaterales hacia un contexto geopolítico y económico más amplio, de alcance regional y global (Celare, 2008a).

En cuanto a los otros pilares, la cooperación y el diálogo político, las deficiencias son menores. De hecho, tanto la UE como Chile han destacado el interés manifestado por este país en avanzar hacia una gestión más descentralizada de la cooperación, así como en la inclusión de compromisos más concretos de cooperación en determinadas materias en el Acuerdo de Asociación, y buscar maneras de llevar a cabo eficazmente actividades de cooperación triangular, en la que un país donante aporta los recursos para un proyecto o programa, el país emergente cooperante lo ejecuta él mismo sobre el terreno y un tercer país —normalmente menos avanzado— es el beneficiario directo. A su vez, ambas partes han puesto énfasis en el desarrollo del diálogo político, en particular respecto a las maneras de incrementar la coordinación en los foros de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, así como en incluir la cohesión social y el cambio climático como temas de la agenda internacional.

Después de la firma del Acuerdo de Asociación se presentó el Análisis de Impacto y Sostenibilidad (SIA) del acuerdo entre Chile y la UE, de diciembre de 2002, conforme al cual la liberalización absoluta del comercio entre ambos interlocutores generaría un crecimiento económico discreto en la UE y significativo en Chile (el 0,5% de su PIB) que se redistribuiría a través de la mayoría de los sectores, a medio y largo plazo. Se advierte igualmente en el SIA que este acuerdo mejoraría el nivel de vida de algunos sectores de la población, sobre todo aquellos que viven en las áreas urbanas, reduciendo, de esta manera, la pobreza; pero que no solucionaría desigualdades sociales y la inequidad preexistentes antes de

la firma, y se identificaba un impacto negativo en el medio ambiente en aquellos sectores de mayor crecimiento económico, debido al aumento de la industrialización de Chile, si bien se apuntaba la posibilidad de que las nuevas tecnologías que entrarán en Chile, más ecológicas, podrían mitigar este efecto perjudicial (Planistat Luxembourg y Ceso-Ci, 2002). Sería conveniente hacer caso de las (escasas) críticas vertidas en el SIA por determinadas ausencias, de tal suerte que se incluyan medidas compensatorias para los sectores sociales y medioambientales más perjudicados por la apertura comercial, así como medidas complementarias que favorezcan procesos de desarrollo sostenible. Todo ello con vistas a favorecer la cohesión social dentro de Latinoamérica, el apoyo a la integración regional y el fomento del conocimiento mutuo, que son los tres ejes prioritarios interrelacionados de la política de cooperación de la UE con esta región.²⁹ Adicionalmente, sería oportuno actualizar este estudio para llevar a cabo una valoración empírica de las previsiones del SIA sobre los efectos del Acuerdo de Asociación y bosquejar de este modo sus desafíos futuros. Esta puesta al día también debería servir para una participación efectiva de la sociedad civil en su confección y la instauración de mecanismos de seguimiento y control de su aplicación.³⁰

¿Estarán dispuestos la UE y Chile a dar los pasos necesarios para estrechar el conjunto de sus relaciones en el sentido de las observaciones anteriores? Un buen indicador de si existe voluntad política en este sentido sería la instauración de la Asociación para el Desarrollo de la UE y Chile. Se trata de una iniciativa chilena esbozada en el marco de la III Cumbre entre Chile y la UE de Lima, el 17 de mayo de 2008, que tiene como objetivo profundizar el Acuerdo de Asociación y, trascendiendo la relación bilateral eurochilena, llevar adelante políticas y acciones concretas en América Latina, en aras a fomentar el crecimiento económico y la cohesión social en Chile y el resto de la región. En una primera fase se concentrarían los esfuerzos en áreas trascendentes para el desarrollo económico y social de América Latina, en las cuales la UE tiene un valor agregado específico por su propia experiencia, como la educación, el cambio climático y la energía. Aún es pronto para pronunciarse sobre la suerte de esta iniciativa, pero la impresión es que avanza por buen camino, vista la Declaración de la IV reunión del Consejo de Asociación, de mayo de 2009.³¹

La asociación económica entre la Unión Europea, Guyana y Surinam a través del Acuerdo de Asociación Económica con el Cariforum³²

Contexto y antecedentes

Los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) representan un cambio fundamental en el enfoque y contenido de las relaciones entre la UE y los 79 países ACP, con los que, por lo general, la UE ha mantenido desde 1963 una relación especial, tanto en términos comerciales como en cooperación para el desarrollo, en razón de los vínculos históricos que unieron a esos países con los estados miembros de la UE. Este relacionamiento diferenciado tuvo su base jurídica en las distintas versiones de las Convenciones de Yaoundé (I y II), Arusha y Lomé (I, II, III y IV), estando desde el año 2000 regidas por el Acuerdo de Cotonú, revisado en 2005.

Por imperativo de la OMC, el 31 de diciembre de 2007 tenían que haber concluido las negociaciones de todos los AAE de los países ACP con la UE, ya que a partir de esta fecha quedaban sin efecto las preferencias comerciales estipuladas en el Anexo V del Acuerdo de Cotonú y se suspendía la exención (*waiver*) otorgada por aquel foro multilateral que permitía a la UE procurar unilateralmente un trato favorable y sin contrapartidas a los productos de los países ACP. Sin embargo, de todos los bloques negociadores de este grupo de países, el único que rubricó un AAE con la UE en el tiempo previsto fue el Cariforum, esto es, el Foro de los Estados ACP del Caribe. Del resto de los países ACP, algunos se han acogido al sistema de tratamiento comercial preferencial «Todo Menos Armas», mientras que otros 35 países firmaron individualmente o en bloque diversos «acuerdos interinos».³³

Las negociaciones con el Cariforum comenzaron el 16 de abril de 2004 en Kingston y el 15 de octubre de 2008 fue firmado el AAE entre la UE y 13 de los 16 países del Cariforum (todos menos Cuba, Guyana y Haití). Se trata de Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, y Trinidad y Tobago. El 20 de octubre de 2008 Guyana suscribió el acuerdo, en tanto que Haití no lo ha suscrito, probablemente porque se beneficia de la iniciativa «Todo Menos Armas» en el marco del SGP, como parte de los

Países Menos Desarrollados. Cuba no participó en las negociaciones del AAE. El AAE comenzó a aplicarse provisionalmente el 29 de diciembre de 2008, estando pendiente de ratificación por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales de ambos bloques.

Contenido

El extenso AAE, con casi dos mil folios, constituye un acuerdo internacional legalmente vinculante que aspira expresamente a ser compatible con los requisitos del artículo XXIV del GATT, por lo que fue notificado a la OMC el 16 de octubre de 2008, estando en fase de presentación fáctica en suspenso ante su Comité de Acuerdos Comerciales Regionales. Este acuerdo está basado fundamentalmente en el pilar comercial, aunque incluye elementos de cooperación para el desarrollo.

El capítulo de la cooperación en el AAE presenta un tratamiento escaso. De hecho, el AAE basa la cooperación en las normas y los procedimientos pertinentes previstos en el Acuerdo de Cotonú, y de modo particular en los procedimientos de programación del FED, a los que se remite con frecuencia. Ha sido criticado este hecho porque, como es sabido, el FED es un instrumento financiero independiente del presupuesto de la UE, formado por aportaciones voluntarias de sus estados miembros. El (relativo) bajo monto asignado al AAE por el Décimo FED (unos 760 millones de euros para el período 2008-2013) también ha sido objeto de justos reproches.

Respecto al componente comercial del acuerdo, se reconoce expresamente la intención de apoyar «una nueva dinámica comercial entre las Partes mediante una liberalización progresiva y asimétrica del comercio entre ellas» que sea coherente con las obligaciones de la OMC.

La cobertura de los productos liberalizados por los países del Cariforum se eleva al 61% de las importaciones de la UE en valor durante diez años, el 82% durante quince años (el 85% de las líneas arancelarias) y el 86% durante veinticinco años (el 90% de los ítems aduaneros). El 14% de las importaciones de bienes europeos que no serán liberalizadas está constituido principalmente por productos agrícolas y agrícolas transformados, así como algunos productos químicos, muebles y otros productos industriales. Ello significa que el AAE permite que la región caribeña excluya productos e industrias sensibles de la liberalización o que

la vaya aplicando paulatinamente durante un largo período de tiempo. Por su parte, la UE ha eliminado casi todos los aranceles y las cuotas salvo para el arroz y el azúcar, que se eliminarán progresivamente (2010 y 2015, respectivamente). Además, las exportaciones caribeñas se beneficiarán de la mejora de las normas de origen.

En el AAE se regulan, además, cuestiones relacionadas con los servicios, la promoción de las inversiones europeas, la competencia, la propiedad intelectual, las compras del sector público, la facilitación del comercio y aspectos sociales y medioambientales relacionados con el comercio. En cuanto el AAE abarca los *temas Singapur*, resulta lógico que haya sido calificado como un *acuerdo OMC-plus* y también como FTAA+. Sin embargo, el trato de estos temas es mucho menos pormenorizado y las obligaciones de mucho menor calado que en el Acuerdo de Asociación con Chile.

De estos sectores, interesa destacar el tratamiento que reciben los temas de propiedad intelectual. El AAE cuenta con una amplia (cuarenta y tres artículos) aunque insuficiente reglamentación, la cual podría tener efectos distorsionadores del acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) de la OMC, sea extendiendo o contrayendo las obligaciones allí asumidas. En el AAE, se reconoce que «una aplicación adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual debe tener en cuenta las necesidades de desarrollo de los estados del Cariforum, lograr un equilibrio de derechos y obligaciones entre los titulares de derechos y los usuarios, y permitir a la UE y el Cariforum proteger la salud pública y la nutrición»; a lo que se añade que «ningún elemento del presente Acuerdo se interpretará en perjuicio de la capacidad de las Partes y de los estados signatarios del Cariforum de fomentar el acceso a los medicamentos» (artículo 139 del AAE). Sin embargo, la normativa sobre aspectos específicos no es tan exhaustiva como sería deseable. Por ejemplo, la transferencia de tecnología ha sido incluida en el AAE luego de intensas negociaciones (artículo 142), mas no se crean obligaciones específicas para la UE y se limita a dibujar lineamientos generales al respecto. Asimismo, el AAE establece la obligación de cumplir con los tratados de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (artículo 143 del AAE), sin prever ninguna excepción que permita al sector educativo hacer copias de la información digital, lo que podría contribuir a dificultar el acceso a material digital a los estudiantes e investi-

gadores caribeños. Para evitar que el marco regulatorio actual de estas materias se convierta en un obstáculo para el desarrollo sostenible caribeño sería conveniente especificarlo con mayor detalle y precisión (Seuba, 2008).

A fin de arreglar los problemas que puedan surgir se ha previsto en la parte III (artículos 202-223) un sistema de solución de diferencias. El mecanismo prevé consultas entre las partes, la mediación de un tercero cuyo dictamen no será vinculante y el recurso a un procedimiento arbitral, estando el panel compuesto por tres árbitros, cuyo laudo obligatorio deberá ser cumplido por las partes, tomando las medidas precisas para ello y, en su defecto, ofreciendo una compensación. Alternativamente, se contempla la posibilidad de acudir al sistema de solución de diferencias de la OMC.

Nótese, finalmente, que el diálogo político no es formalmente parte del AAE entre la UE y el Cariforum, aunque se vislumbran elementos de este pilar en su seno. De hecho, en los considerandos del acuerdo se afirma expresamente el compromiso de respetar la buena gobernanza, los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho, en tanto que constituyen elementos esenciales del Acuerdo de Cotonú. Y el debate de cuestiones políticas de interés común estuvo bien presente en la agenda de ambos socios con ocasión de las negociaciones.

Relaciones de comercio, inversión y cooperación

Las relaciones entre la UE y el Cariforum son las que presentan las mayores asimetrías en el conjunto de las que el bloque europeo mantiene con ALC.

Con datos de la Comisión Europea,³⁴ en 2007 el comercio entre la UE y el bloque caribeño supuso 8.731 millones de euros, lo que hizo que la UE fuera el segundo mayor socio comercial del Cariforum, participando del 14,4% de su comercio total, en tanto que el socio principal fue Estados Unidos, con el 40% —22.808 millones de euros— del comercio exterior de la región caribeña. Por su parte, la participación del Cariforum en el comercio total de la UE fue del 0,33%, representando las importaciones europeas provenientes de la región caribeña el 0,29% (4.071 millones de euros) y las exportaciones europeas al Caribe el 0,38% (4.660 millones de euros). El superávit europeo en la balanza comercial llega a los 589 millones de euros.

En aquel año, las principales importaciones europeas de los países del Cariforum consistían en productos primarios, que daban cuenta del 49,8% (2.025 millones de euros), principalmente bienes agrícolas (961 millones de euros) y energía (610 millones de euros). Luego se ubicaba la importación de productos manufacturados, con el 39,4% (1.606 millones de euros) del total de las importaciones, destacando dentro de esta categoría el equipo de transporte (826 millones de euros). En el mismo año, los principales productos importados por el Cariforum de la UE eran manufacturados, con el 76,5% (3.564 millones de euros). Muy por debajo, con el 14,5% —677 millones de euros—, se ubicaban las importaciones de productos primarios, conformando las importaciones de productos agrícolas el 10,5% (490 millones de euros).

En cuanto al sector de los servicios, en 2006 la UE prestó servicios por valor de 2.300 millones de euros en el Caribe, mientras que los recibió por valor de 4.100 millones de euros, por lo que el déficit es de 1.800 millones. El Caribe representa un 1% del comercio total de servicios de la UE de 25 estados. En los servicios se han producido altibajos constantes en los últimos años, pero siempre ha habido un déficit europeo. La UE suministra servicios fundamentalmente en los sectores de las comunicaciones, el transporte y la energía.

En el 2007, la IED europea en el Caribe fue de 3.658 millones de euros, con lo que las reservas de capital acumulado en la región llegaron a 33.981 millones de euros. La IED de los países caribeños en la UE en ese año fue de 2.091 millones de euros y 12.500 las del Caribe en la UE. Las inversiones europeas se han centrado en los sectores de la energía, el transporte y las comunicaciones.

La cooperación para el desarrollo de la UE con el Caribe siempre ha sido sustanciosa en términos económicos, siendo desde 1975 la UE la principal donante de la región caribeña.³⁵ La UE sufraga la mayor parte de los programas de desarrollo del Caribe a través del FED, financiado por los estados miembros, aunque algunos programas son sufragados con cargo al presupuesto general de la UE. Para el período 2008-2013 se ha incluido una dotación indicativa de 165 millones de euros, a cargo del Décimo FED, para el *Documento de Estrategia Regional del Cariforum y Programa Indicativo Regional del Caribe 2008-2013* (que incluye a todos los países signatarios del AAE), teniendo como prioridad la integración regional y la implementación del Acuerdo. Asimismo, los *Documentos de Estrategia País y Programas Indicativos Nacionales* están

orientados a actividades vinculadas con el AAE: cinco programas sobre competitividad, tres sobre gobernanza y reforma de la administración pública, y otros tres sobre infraestructura. Para estos programas se han asignado unos 454 millones de euros, del total de 600 millones asignados a los programas indicativos nacionales.

Los países del Cariforum también obtendrán apoyo financiero de los documentos de estrategia temática y programas indicativos multianuales de la UE, como el Programa de Seguridad Alimentaria y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, financiado con 165 millones de euros para el período 2007-2010. Además, en el marco de la estrategia de la UE de ayuda al comercio a favor de los PVD, de 2007, el Cariforum recibirá parte de los 2.000 millones de euros anuales por la UE y sus estados miembros para 2010. Finalmente, los países del Cariforum se beneficiarán de las ayudas y facilidades financieras del BEI a través del Fondo de Inversiones —y en menor medida del Banco de los estados ACP y PTUM— para operaciones que recaigan en el marco de aplicación del Documento de estrategia Regional para el Caribe 2008-2013, con cantidades en absoluto desdeñables, ya que la cartera activa del BEI en inversiones y préstamos en el Caribe es de 294 millones de euros en la actualidad.

Más particularmente, las relaciones de los dos miembros del Cariforum que son países suramericanos —Guyana y Surinam— con la UE se caracterizan por los siguientes datos, siempre de 2007. En cuanto al comercio de bienes, las exportaciones de Guyana a la UE llegaron a 202,3 millones de euros, de los que 149,9 fueron productos agrícolas (en particular, azúcar y sus derivados, arroz y diamantes), y las importaciones alcanzaron los 73,1 millones de euros, afectando fundamentalmente a productos industriales (básicamente, estructuras y partes de estructuras, como puentes), por lo que la balanza comercial presenta un déficit europeo de 129,2 millones de euros. La participación de Guyana en el comercio exterior europeo representa —sumadas las exportaciones y las importaciones— el 0,01% del total de la UE. A su vez, Surinam exportó a la UE por valor de 244,7 millones de euros, destacando los productos mineros (oro, plata y platino, por valor de 97,7 millones de euros, y aluminio y productos derivados, por valor de 61,1 millones de euros) y, a continuación, los productos agrícolas (40,6 millones de euros, sobre todo bananas). Las importaciones de productos europeos de Guyana llegaron a 239,8 millones de euros, ocupando el primer lugar los productos petro-

líferos (18,3 millones de euros) y después el alcohol etílico (con 8,7 millones de euros) y los productos eléctricos (7,1 millones de euros). La balanza comercial presenta un déficit para la UE de 4,9 millones de euros. La participación de Surinam en el comercio exterior europeo supone —sumadas las exportaciones y las importaciones— el 0,02% del total de la UE.³⁶

Se trata de unas cifras de comercio muy limitadas si se compara con el comercio de la UE con el resto de países suramericanos, que llegó a 113.252 millones de euros en 2007: 79.962 millones de euros con el Mercosur, 16.041 millones de euros con la CAN y 17.249 millones de euros con Chile. Pero son acordes con la realidad de estos dos pequeños países, ya que Guyana tiene un territorio de 214.770 km², una población de unos 765.000 habitantes y un PIB de alrededor de 3.700 millones de dólares en 2006, mientras que este año Surinam contaba con 163.270 km² de superficie, unos 490.000 habitantes y unos 2.80 millones de dólares de PIB.

En relación con el comercio de servicios,³⁷ en 2007 los flujos totales llegaron a 109 millones de euros con Guyana (76 millones de exportaciones europeas y 33 de importaciones europeas), con un superávit europeo de 43 millones de euros. Con Surinam el comercio de servicios alcanzó los 260 millones de euros, de los que 154 millones fueron exportaciones europeas y los otros 106 millones fueron importaciones europeas, de tal suerte que el superávit de la UE alcanza los 48 millones de euros. No hay datos acerca de los principales servicios intercambiados. Y tampoco existen cifras concretas respecto a la IED entre la UE y Surinam y Guyana.

Finalmente, respecto a la cooperación europea para el desarrollo,³⁸ y dejando de lado la participación de Guyana y Surinam en programas regionales, horizontales y temáticos, así como en la ayuda al comercio antes mencionada para el conjunto del Caribe, resulta que la UE y sus estados miembros aportarán —al abrigo del Décimo FED— 51 millones de euros a Guyana y 19,8 millones de euros a Surinam en el período cubierto por los documentos de estrategia por país 2008-2013. En el caso de Guyana, irán destinados esencialmente a desarrollar proyectos de soporte de gestión de las costas y defensas marinas (14,8 millones de euros) y proyectos macroeconómicos relacionados con los ODM (*Objetivos de Desarrollo del Milenio*) y el PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*), con 30,2 millones de euros. En el caso de Surinam, las ayudas

se orientan fundamentalmente a la reducción de la pobreza, la consecución de una base de ingresos mínimos duraderos y el acceso equitativo a los servicios.

Valoración

Es imposible llevar a cabo una identificación categórica de las fortalezas y debilidades del acuerdo cuando resulta que hace solamente unos pocos meses que comenzó su aplicación provisional. Sin embargo, de un análisis del texto del acuerdo y del contexto que rodeó su negociación pueden esbozarse algunas reflexiones preliminares.

Si bien todavía no se han publicado estadísticas oficiales actualizadas desde la implementación del AAE, informaciones oficiosas suministradas por la Comisión Europea indican que la eliminación de casi todos los aranceles y cuotas está ya comenzando a generar ganancias para los países del Caribe, debido a que el AAE elimina todos los aranceles y los contingentes aplicados a las exportaciones caribeñas a la UE, con períodos transitorios para el azúcar y el arroz, mientras que permite que la región caribeña lleve a cabo una apertura gradual de los mercados en un período de hasta veinticinco años y excluya productos sensibles de la liberalización o que aplique progresivamente la liberalización a lo largo de muchos años para de este modo salvaguardar las industrias nacionales. Se esperan igualmente efectos beneficiosos para el desarrollo de las industrias caribeñas que importan materiales para fabricar productos destinados a su exportación a Europa de los cambios introducidos por el AAE en el régimen de las normas de origen.

Entre los desafíos que planteará seguramente el AAE en el futuro —con directo impacto en el área comercial— se pueden destacar ya los vinculados a la regulación tributaria y medioambiental, así como a las asimetrías birregionales, la eliminación de las deficiencias institucionales y de infraestructura y, más en general, de las barreras no arancelarias que podrían actuar en detrimento de un crecimiento comercial sostenible que permita a los países del Cariforum beneficiarse, a largo plazo, del intercambio comercial birregional. Ahora bien, incrementar las exportaciones requerirá de importantes inversiones, tanto del sector público como privado, en infraestructura y en recursos humanos.

Una mención particular merece el tratamiento que el AAE ofrece

en materia de propiedad intelectual, por los motivos apuntados anteriormente. De no procederse a una reformulación de la regulación de este ámbito, podría convertirse en una peligrosa herramienta a través de la cual la UE podría llegar a imponer estándares de propiedad intelectual con vistas a favorecer los intereses comerciales a corto plazo de las empresas farmacéuticas europeas, exigiendo más que las normas de la OMC a expensas de la salud pública en los PVD.

Es previsible también que la laxa regulación en materia de servicios e inversiones ocasione complicaciones. Hay que tener en cuenta que la apertura progresiva hacia una limitada liberalización de la circulación de servicios entre la UE y el Cariforum tropieza con la ausencia de compromisos y de cronogramas de liberalización en temas clave, la baja convergencia regulatoria de las regulaciones nacionales en los países del Caribe y la inexistencia de mecanismos de facilitación del comercio internacional de servicios. Ello no debe extrañar porque, a diferencia de la UE, los países y bloques de integración en ALC presentan, salvo excepciones —como Chile—, bajos índices de apertura en el comercio internacional de servicios, con varios sectores sin compromisos; carecen de un cuadro jurídico cohesionado y de un programa subregional de liberalización, restando aún considerable espacio para la negociación dentro del bloque y la coordinación de políticas entre sus países miembros. Existen, por lo demás, en el ámbito nacional y regional políticas de protección de sectores específicos con relación a la competencia internacional y resistencias del sector privado, todo lo cual dificulta las negociaciones en materia de liberalización de servicios entre ambas regiones. Es el corolario en gran medida del hecho de que los compromisos europeos en materia de servicios en el marco del GATS de la OMC son mucho mayores en general que los de los países latinoamericanos y caribeños. Algo parecido sucede con las inversiones, ya que para su fomento deberán eliminarse numerosas barreras sectoriales que subsisten en el Caribe, y ello requerirá —*inter alia*— superar la falta de coordinación regional de las políticas nacionales relativas a la circulación de capitales y la integración bancaria y financiera (Ayuso, coord.: 2009, IX).

En fin, el pilar de la cooperación para el desarrollo será clave para el éxito del acuerdo, ya que los países caribeños se tendrán que enfrentar a retos inéditos en la historia de sus relaciones comerciales con la UE, amparadas hasta ahora por el régimen unilateral del sistema generalizado de preferencias (SGP) de la UE. En consecuencia, el período de transición

hacia este nuevo relacionamiento requerirá no solo una considerable ayuda financiera en términos cuantitativos, sino también que cualitativamente la asistencia técnica sea intensa. Por estas razones la parca reglamentación de este tema en el AAE y el limitado montante asignado por la UE para la financiación de los programas de cooperación son elementos preocupantes. Por lo demás, una implementación efectiva de la cooperación comercial, especialmente el reforzamiento de la administración fiscal y la recaudación tributaria en los países caribeños, será decisivo para mitigar los impactos negativos que podría causar la reducción de ingresos fiscales como consecuencia de la apertura del comercio.

Las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur³⁹

Antecedentes

Tradicionalmente el Mercosur ha sido objeto de una atención preferente por parte de la UE en el contexto de sus relaciones con ALC, tanto por el patrimonio histórico, cultural y social que comparten como, sobre todo, por sus evidentes intereses comunes en todas las dimensiones económica, política y de la cooperación de sus relaciones, a pesar de la existencia de profundas asimetrías entre ambas organizaciones de integración. Basta con tener en cuenta a este respecto que, en 2007, la superficie del Mercosur de 5 países —contando, pues, a Venezuela, que se encuentra en la recta final del proceso de adhesión— era de 12,79 millones de km², casi tres veces superior a la de la UE de 27 estados; la población europea era casi el doble que la mercosureña (269,1 millones de habitantes). El PIB de la UE era el óctuple aproximadamente que el del Mercosur (1,53 billones de euros), de la misma manera que el PIB per cápita de la UE era unas cuatro veces y media superior al del Mercosur (sobre los 5.700 euros por habitante) y, finalmente, en el comercio internacional, la UE representa el 17% del total, por el 3,3% del Mercosur (509.026 millones de euros), el quíntuple más.

No es, por lo tanto, fruto de la casualidad que, apenas transcurrido un mes desde la firma del Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991), por el que se creó el Mercosur, y sin que este hubiera todavía entrado en

vigor (lo hizo el 29 de noviembre de 1991), tuviera lugar en Bruselas, el 29 de abril de 1991, una reunión entre los cuatro ministros de Asuntos Exteriores de los países mercosureños y miembros de la Comisión Europea, con un contenido informativo general acerca de la nueva Organización. Tampoco lo es que, después de varios acuerdos de cooperación suscritos entre instituciones comunitarias y mercosureñas, fuera firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995 el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre la Comunidad Europea y sus estados miembros y el Mercosur y sus estados partes, que constituye el punto de inflexión en las relaciones euromercosureñas pues fue el primero entre dos uniones aduaneras distantes geográficamente y de tamaño económico asimétrico. En términos generales, se trata de un acuerdo ambicioso que tiene como objetivo principal el fortalecimiento de las relaciones birregionales y la preparación de las condiciones para la creación de una asociación interregional. Es el precursor de los acuerdos de cuarta generación de la UE, abarcando los ámbitos comercial, económico, político, de cooperación para la integración, así como otros campos de mutuo interés, con el fin de incrementar las relaciones entre el Mercosur y la UE y sus respectivas instituciones.

Del AMIC sobresalen las siguientes características (Cienfuegos, 2006: 44-54):

- a) Es un acuerdo marco en su estructura formal y, por consiguiente, se limita a indicar los objetivos que hay que lograr y sus principios inspiradores, los instrumentos por utilizar y las instituciones que servirán en el futuro para creación de una asociación interregional.
- b) Es un acuerdo horizontal por su contenido material en el que la cooperación de amplio espectro (incluida la comercial y aduanera) y el diálogo político presidencial, ministerial y técnico entre la UE y el Mercosur aparece abordado con un marcado tinte aperturista.

En cuanto al esquema institucional, el AMIC establece un Consejo de Cooperación, una Comisión Mixta y una Subcomisión Comercial Conjunta. El Consejo de Cooperación es la máxima autoridad operativa y directiva, siendo el responsable de supervisar la ejecución del Acuerdo. Se reúne a escala ministerial con carácter periódico y cada vez que las cir-

cunstancias lo exigen. La Comisión Mixta de Cooperación es el órgano auxiliar del Consejo que deberá planificar las acciones que concreten los objetivos previstos en el Acuerdo. En fin, la Subcomisión Comercial Conjunta asegura el cumplimiento de los objetivos comerciales previstos en el Acuerdo y prepara los trabajos para la ulterior liberalización de los intercambios.

Relaciones de comercio, inversión y cooperación

Desde el punto de vista comercial, el Mercosur ha sido tradicionalmente el socio comercial de Latinoamérica más relevante de la UE (con alrededor de la mitad del total del comercio eurolatinoamericano), siendo además significativo su potencial de crecimiento (el comercio euromercosureño ha crecido un 57% en el período 2000-2007).

De acuerdo con datos de la Comisión Europea correspondientes a 2007 —y que cuentan a Venezuela como miembro del Mercosur—,⁴⁰ la UE es el segundo socio comercial del Cono Sur, después de Estados Unidos (el 20,4%, con 83.209 millones de euros). El comercio con la UE representa en torno al 19,3% del comercio internacional del Mercosur (el 20,7% de sus exportaciones y el 18,3% de sus importaciones), mientras que para la UE supone apenas el 3% de su comercio extracomunitario (el 3,4% de sus importaciones y el 2,6% de sus exportaciones), ocupando el Mercosur el puesto octavo como socio comercial de la UE. Con cifras absolutas, en 2007 el comercio bilateral entre la UE y el Mercosur llegó a 79.962 millones de euros en 2007, de los que 47.841 millones fueron importaciones europeas del Mercosur y 32.111 millones de euros fueron exportaciones europeas al Cono Sur, por lo que el déficit de la balanza comercial europea ha llegado a 15.719 millones de euros.

Algunas reflexiones pueden inferirse de los datos anteriores. Por un lado, las cifras y porcentajes de los intercambios comerciales de mercancías son modestos si se comparan con los datos globales del comercio exterior europeo, con unos 2,7 billones de euros en 2007, que representan en torno al 17% del total del comercio internacional de mercancías. A su vez, el comercio exterior del Mercosur supone en torno al 3,3% del comercio mundial, con 393.763 millones de euros. De todos modos, y ello pone de relieve la notable trascendencia que para Europa tiene la relación comercial con el Cono Sur, a esta subregión va dirigido el 49,9% del co-

mercio europeo con América Latina, que suma 160.207 millones de euros de 2007 (88.810 millones de euros de importaciones europeas y 71.398 millones de exportaciones europeas). Además, el superávit mercosureño (15.719 millones de euros) absorbe prácticamente todo el superávit latinoamericano en sus intercambios con la UE (17.412 millones de euros en 2007).

Hay que destacar, por otro lado, que en las relaciones comerciales euromercosureñas sobresalen dos países: Brasil, que concentra la mayor parte del comercio del Mercosur con la UE y es por sí mismo el decimo-primer país comercial para Europa, con 53.940 millones de euros y un superávit comercial brasileño de 11.382 millones de euros en 2007; y, del lado europeo, Alemania, responsable de un tercio de las exportaciones de la UE al Cono Sur y de una quinta parte de las importaciones europeas.

Cabe reseñar, en tercer lugar, que los flujos comerciales de mercancías están concentrados en unos pocos grupos de productos: la UE compra esencialmente productos primarios mercosureños (representan un 71,1%, 33.997 millones de euros) y el Mercosur adquiere productos manufacturados europeos (un 73%, 23.445 millones de euros). El desequilibrio mayor se da en el capítulo agrícola, ya que el déficit comercial europeo es de 18.613 millones de euros en 2007 (la UE importa bienes agrarios por valor de 19.939 millones de euros y los exporta por valor de 1.326 millones de euros), superior al déficit de la balanza comercial total (15.719 millones de euros) euromercosureña, y esto genera además una fuerte dependencia europea de las importaciones agrícolas del Mercosur, que generan el 21,2% de las importaciones agrícolas totales de la UE. Solo el superávit europeo en maquinaria (6.578 millones de euros), productos químicos (3.899 millones de euros) y equipo de transporte (2.110 millones de euros) logran enjugar parcialmente el déficit de la balanza comercial europea con el Mercosur.

Los anteriores datos reflejan que todavía cada parte no ha logrado penetrar en la mayoría de los sectores económicos de la contraparte. La situación es debida, en buena medida, a las desviaciones del comercio europeo y mercosureño hacia otros países y bloques comerciales emergentes, y particularmente China. De hecho, este país se ha convertido en pocos años en el segundo socio comercial internacional de la UE, llegando en 2007 a 303.273 millones de euros, que suponen una cuota de mercado del 11,4%, solo por detrás de Estados Unidos, que sigue siendo el primero (442.557 millones de euros y un 16,6%), mientras que es el ter-

cero para el Mercosur, con 32.665 millones de euros (el 8% del comercio exterior). Ello supone que el mercado chino es uno de los principales motores de crecimiento de las economías mercosureñas, por delante inclusive de los propios países miembros del Mercosur, puesto que Brasil y Argentina solo ocupan el cuarto y quinto lugar respectivamente, con 24.462 millones de euros (6%) y 21.771 millones de euros (5%) dentro del Cono Sur. Otros factores también influyen, como —sin ánimo exhaustivo— la subsistencia de barreras comerciales importantes (en particular, en el ámbito agrícola, tal como se expone después), la dura competencia al nivel agroalimentario, la inadecuación de la oferta exportadora a la demanda real y la sobrevaloración de los tipos de cambio.

El comercio de servicios ha experimentado una mejoría con el AMIC. Tomando como referencia el año de la firma de este acuerdo (1995), los flujos totales de servicios entre el Mercosur —sin contar a Paraguay, por falta de datos oficiales— y la UE —de los 15 estados miembros de entonces— llegaron a 5.635 millones de euros, con un superávit europeo de 736 millones de euros, y en la fecha de la entrada en vigor del AMIC (1999) subieron hasta 8.440 millones de euros, siendo el superávit europeo de 1.020 millones de euros. Desde entonces el comercio de servicios entre la UE y el Mercosur oscila suavemente y de modo generalmente creciente: en 2001 alcanzó un total de 10.100 millones de euros y llegó a 18.602 millones de euros en 2007, de los que 11.036 millones son servicios europeos y 7.566 millones son servicios mercosureños. Hay un superávit para la UE de 3.470 millones de euros. Los servicios se han prestado fundamentalmente en los sectores bancarios, viajes y transporte. El comercio de servicios (importaciones más exportaciones) con el Mercosur representa alrededor del 2,3% del total de la UE con el mundo. Es un porcentaje bajo si se compara con, por ejemplo, el de un país tan pequeño como Suiza, que representa el 12,6% para la UE en este sector. Ello significa que existe un potencial alto de crecimiento.

Mención especial merece las relaciones en materia de IED, ya que la UE es el principal inversor en el Cono Sur, en especial en los sectores bancario, de telecomunicaciones, manufacturero y financiero. En términos generales, las inversiones han decrecido desde 2001 en comparación con el volumen de inversiones de la década anterior, si bien las cuantías siguen siendo importantes, pues en 2007 la UE invirtió 16.450 millones de euros en el Cono Sur y el Mercosur 2.850 millones de euros en la UE. En ese año las reservas de capital europeo acumuladas en el Mercosur

llegaron a 142.230 millones de euros, mientras que las reservas de capital mercosureñas en la UE de 27 estados alcanzaron los 16.500 millones de euros. El Mercosur sigue siendo el principal destino de las inversiones europeas en Latinoamérica, ya que de los aproximadamente 227.800 millones de euros de reservas de capital europeo que en 2007 había acumulados en esta región, más de 142.000 correspondían al Mercosur, destacando Brasil con 97.500 millones de euros y, a continuación, Argentina con 30.100 millones de euros.⁴¹

La cooperación para el desarrollo de la UE con el Mercosur se sustenta básicamente en el interés recíproco, debido a que este está conformado por países en desarrollo de renta media alta, con la excepción de Paraguay, que lo es de renta media baja, por lo que solo este accede a los recursos financieros europeos de la ayuda al desarrollo asistencial característicos de la cooperación europea con buena parte de ALC.⁴² Partiendo de este hecho, las relaciones de cooperación entre la UE y el Mercosur son fluidas en términos generales. Para el septenio 2007-2013, la cooperación con el Mercosur planea profundizar en la institucionalidad de esta Organización (10%), reforzar la integración del Mercosur con vistas a preparar la implementación del futuro acuerdo de asociación con la UE (70%) y aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso regional de integración (20%), de acuerdo con el *Mercosur Strategy Regional Paper 2007-2013*, de la Comisión Europea, de 2 de agosto de 2007, que ofrecerá 50 millones de euros de financiación.

A estas ayudas al Mercosur como bloque hay que sumar los programas de ayuda bilateral por país, que alcanzan 274 millones para el septenio 2007-2013, repartidos como sigue: 65 millones de euros a Argentina (para proyectos educativos, de formación y de competitividad de las pymes), 61 millones a Brasil (fundamentalmente para programas de reforma económica), 117 millones a Paraguay (esencialmente educación en todos los niveles) y 31 millones a Uruguay (básicamente cohesión económica y social). Y a todo lo anterior hay que agregar la participación de los países mercosureños en programas de cooperación regional de la UE (educación superior, cohesión social, sociedad de la información, etcétera) y en programas temáticos sufragados por el ICD o bien por otros instrumentos europeos (como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos), como sucede con el programa de igualdad de género y el programa Mercosur social y solidario. Y no hay que olvidar los préstamos preferenciales del BEI para América Latina, ya que los países mercosure-

ños han suscrito con este organismo los acuerdos marco necesarios para poder hacer uso de la facilidad financiera ALA IV. Finalmente, el Mercosur y sus países se benefician de las ayudas que otorgan bilateralmente algunos estados miembros de la UE, como son particularmente España, Alemania y Francia.

La UE y sus estados miembros son, con diferencia, el principal proveedor de ayuda al desarrollo con que cuenta el Mercosur. Basta con reseñar en este sentido que, con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, Brasil recibió en 2007 unos 293 millones de dólares de los principales 10 donantes, de los que 237 millones de euros (esto es, el 80%) procedieron de la UE.⁴³

Diálogo político

Desde la firma del AMIC se ha desarrollado un activo y franco diálogo político, aunque no exento de periódicas tiranteces, entre la UE y el Mercosur respecto a temas de interés mutuo, a escala bilateral, regional o multilateral, como la paz y la estabilidad, la prevención de conflictos, la seguridad, la promoción y protección de los Derechos Humanos, la democracia y respeto del imperio de la ley, el desarrollo sostenible teniendo en cuenta las dimensiones sociales, económicas y ambientales, y la lucha común en contra del tráfico de drogas, tráfico de armas, crimen organizado y terrorismo.

La Declaración Conjunta anexa al AMIC establece las bases para el diálogo político, que se ha llevado a cabo a todos los niveles, como los contactos propiamente diplomáticos entre embajadores de los estados miembros del Mercosur acreditados en Bruselas y altos cargos de las instituciones comunitarias; las visitas y encuentros de sus Jefes de Estado y de Gobierno y del presidente de la Comisión Europea, los ministros de Asuntos Exteriores y comisarios europeos; los encuentros mixtos de miembros del Parlamento Europeo y de la Comisión Parlamentaria conjunta y/o las cámaras legislativas de los estados mercosureños; y las reuniones bilaterales y en el marco de diálogos institucionalizados, como las cumbres birregionales de la UE y ALC. También la sociedad civil es parte activa —si bien secundaria— en el diálogo político, mediante —por ejemplo— la celebración de esporádicas reuniones del Foro de la Sociedad Civil UE-Mercosur.

*Las rondas de negociación para el establecimiento
de la asociación entre la Unión Europea y el Mercosur:
problemas y perspectivas*

Las negociaciones están regidas por el principio del *single undertaking* (compromiso único), en virtud del cual nada está acordado hasta que todo esté consensuado, es decir, que aunque existan acuerdos parciales en algunos temas, dichos acuerdos no serán válidos ni desplegarán efectos mientras no se alcance el consenso en todos los temas de los tres pilares objeto de la negociación. La falta de acuerdo en un tema puede, por lo tanto, bloquear la negociación global.

Las negociaciones formales entre el Mercosur y la UE para el establecimiento de una asociación estratégica comenzaron en noviembre de 1999. Desde entonces se han celebrado 16 rondas negociadoras y algunos encuentros técnicos, sin llegar a un acuerdo final, a pesar de que parecía cercano en algunos momentos, especialmente en 2001 y 2004. Los textos de las rondas negociadoras no han sido oficialmente publicados, pero de las informaciones oficiosas disponibles se infiere que los capítulos político y de cooperación se consensuaron con relativa facilidad, mientras que la dinámica en materia comercial fue muy diferente, hasta el extremo de que, tras la presentación por ambos bloques de las ofertas consolidadas en septiembre de 2004, se produjo el *impasse* negociador que todavía subsiste, cinco años más tarde.

En su última oferta bajo el pilar comercial, de 29 de septiembre, la UE proponía liberalizar el 94% del comercio global al final del proceso. En síntesis, la UE ofrecía la liberalización gradual de los aranceles a las importaciones de casi todos los bienes industriales mercosureños (un 65% sería inmediato y solo un 9% al final del proceso, al concluir el período de transición de 10 años). Asimismo, la UE brindaba acceso prácticamente a todos los sectores de los servicios comerciales en la UE, que —en su conjunto— generan entre un 50% y un 55% del PIB europeo. La UE ofrecía al Mercosur llevar a cabo inversiones por un valor en torno a los 350.000 millones de euros y, adicionalmente, garantizaba a los inversores mercosureños la aplicación de normas no discriminatorias en el mercado europeo si existía reciprocidad. Por último, la UE abría el mercado europeo de contratación de obras públicas por valor de 200.000 millones de euros, si bien se reservaba la apertura del sector de productos alimenticios y bebidas y de los sectores de los textiles y la confección y

aeronáutico a la espera de una contraoferta del Mercosur que mejorase su oferta de cinco días antes a la europea.

Aunque el porcentaje de liberalización de la UE era muy elevado, la oferta europea no contemplaba el libre comercio de todos los productos agrarios mercosureños, ya que en algunos casos solo habría una reducción sustancial (y no la eliminación) de aranceles y se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las actuales, o se abrirían nuevas cuotas, pero contingentes al fin y al cabo. En efecto, la oferta europea clasificaba los productos agrícolas en seis categorías (A, B, C, D, E y F), con consecuencias distintas en cuanto al grado de liberalización y su *timing*.⁴⁴ La oferta cubría el 60% de las 1.285 partidas arancelarias agrícolas vigentes, que daban cuenta del 85,7% del valor en euros —en el año de la oferta europea— de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños. Luego no se aplicaría al 40% de las partidas arancelarias relativas a la agricultura, que representaban el 14,3% del valor en euros de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños. Para la mitad de este 40% —el 13,7% del valor en euros de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE— solo se preveía un acceso preferencial, sea con reducciones arancelarias o con contingentes tarifarios en un período de hasta 10 años. Para la otra mitad —el 0,6% del valor en euros de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE— no habría ningún cambio respecto a la situación existente: habida cuenta de que se trataba de los *sensitive products*: azúcar, yogures, carne de cordero, vinos, etcétera.

A su vez, la última oferta oficial del Mercosur, de 24 septiembre de 2004, era más restrictiva de lo que se había acordado oficiosamente cuatro meses antes, en mayo. Es suficiente con indicar que solo aspiraba a liberalizar el 77% del comercio global, de manera que un 23% seguiría sin ingresar con un arancel 0%, o bien sujeto a cuotas (Cienfuegos, 2007: 617-621).

En suma, la UE y el Mercosur se sintieron decepcionados mutuamente con las ofertas recibidas porque esperaban muchas más concesiones. Desde entonces no ha sido posible ocultar la divergencia profunda de criterios, por lo que no se han celebrado más rondas negociadoras y los pocos encuentros técnicos celebrados no han conseguido ningún avance sustancial. ¿Qué puede inferirse de este estado de cosas? Que resulta altamente improbable que se consiga firmar pronto un acuerdo de asociación profundo que incluya una zona de libre cambio en el pilar co-

mercial que sea compatible, como tal, con el artículo XXIV del GATT, entre cuyos requisitos se exige —como ha sido expuesto antes— cubrir «lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios». La última oferta de la UE es dudoso que cumpla este requisito y la del Mercosur es claramente insuficiente.

Es palmario que el punto más espinoso de las negociaciones entre la UE y el Mercosur se centra en la cuestión agrícola, ya que cualquier oferta de mejora en el acceso al mercado europeo repercutiría en la reforma de la política agrícola común (PAC) de la UE y en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. El Mercosur está compuesto por países que son grandes exportadores de productos agrarios, la UE es su principal mercado exterior —a la vez, simultáneamente, el Cono Sur es el primer proveedor agrícola de Europa, según se vio antes—, y debido a su alta calidad competirían en ventajosas condiciones con los bienes agrícolas europeos de no existir barreras de todo tipo en el acceso al territorio comunitario. De aquí que exijan una reforma en profundidad de la PAC. Y la última oferta europea de septiembre de 2004 no contemplaba liberalizar el acceso al mercado agrícola europeo, pues una vez agotados todos los períodos transitorios seguiría habiendo derechos ad valorem (basados en el valor en aduana de las mercancías), derechos específicos (según la capacidad, el peso o la medida de los productos) y cuotas sobre un 14,3% del valor en euros de las importaciones en la UE de bienes mercosureños. Además, la UE solo prometió al Mercosur un mejor acceso para las importaciones de productos agrícolas transformados si, a cambio, este concedía una protección adecuada a las indicaciones geográficas europeas (en particular, en vinos y bebidas alcohólicas, queso y jamón), y se garantizaban los derechos de propiedad intelectual.

Estas mejoras en temas sensibles para este sector de la agricultura mercosureña no sirvieron, sin embargo, para desatar el llamado *agriculture knot*, porque los reclamos de una y otra parte son de contenido mucho más amplio. Basta con indicar a estos efectos, de modo sintético, que los principales escollos agrícolas en la negociación euromercosureña son: 1) el volumen de los contingentes arancelarios, ya que el Mercosur reclama un incremento sustancial; 2) la administración de los contingentes arancelarios, porque el Mercosur se opone al establecimiento de métodos de gestión (*license on demand, first come, first serve*, etcétera) de las cuotas que exige la UE; 3) los aranceles de los contingentes, porque el Mercosur demanda su eliminación, y los aranceles fuera de la cuota,

ya que el Mercosur presiona para su reducción, visto que hay picos arancelarios europeos para determinados productos mercosureños superiores al 200%, así como aranceles en cascada y progresivos; 4) los períodos de transición para la aplicación de las reducciones arancelarias, porque el Mercosur no acepta los 10 años ofertados por la UE, pidiendo su aplicación inmediata; 5) las medidas compensatorias, ya que la UE se opone a establecer un esquema de compensación por los subsidios internos y a la exportación; y 6) las indicaciones geográficas, ya que el Mercosur no es favorable a su protección (Kutas, 2006).

Conviene hacer hincapié en que la liberalización completa del sector agrícola no tendría un coste económico significativo para la UE, pues si los productos agrícolas sensibles solo afectan a un 14,3% del valor total en euros de las importaciones totales europeas de productos agrícolas mercosureños, su impacto económico estaría en torno a los 2.850 millones de euros de llegarse a la supresión arancelaria total con las cifras de los flujos comerciales de hoy en día (19.939 millones de euros en 2007).⁴⁵ El problema fundamental estriba en las graves consecuencias políticas que ello produciría en el interior de la UE, ya que la liberalización completa obligaría a reducir el proteccionismo de la PAC y ello podría desencadenar un delicado conflicto interno entre los países que defienden su mantenimiento (como Francia, España, Italia, Irlanda y Polonia) y los que abogan por su desmantelamiento (en particular, Alemania, Dinamarca y Suecia). Para la UE solo un acceso libre al mercado mercosureño de productos industriales, así como al de servicios y compras públicas, podría compensar (*trade-off*) las concesiones en materia agrícola que hiciese. Sin una mayor apertura de estos sectores los beneficios de un acuerdo de asociación con el Mercosur no equilibrarían los riesgos políticos que entraña la liberalización del mercado agrícola, porque las ventajas económicas de un acuerdo de asociación son estimables, pero no sobresalientes, para Europa.⁴⁶ Una liberalización completa del mercado agrícola otorgada al Mercosur podría, además, generar nuevos problemas con otros socios comerciales de la UE, como Estados Unidos, México, Noruega y Australia, porque sería bien probable que exigiesen compensaciones —en el seno de la OMC o al margen de este foro multilateral— a estas concesiones unilaterales europeas al Mercosur.

La agricultura suscita los mayores escollos en las negociaciones euromercosureñas, pero existen otros condicionantes en materia comercial (Cienfuegos, 2006: 68 y 77-99). Así, respecto a la liberalización de los

bienes industriales, son identificables dos problemas relevantes. Por un lado, el déficit mercosureño en sus intercambios industriales con Europa es insostenible a largo plazo (12.722 millones de euros en 2007), así como la excesiva dependencia de su relación comercial de los productos industriales (el 73% del total, con 23.445 millones de euros en 2007). Por otro lado, la liberalización de los intercambios choca frontalmente con diferentes estrategias industriales de los estados mercosureños para proteger su producción local. Más particularmente, la exigencia europea de reciprocidad para los sectores del textil y los calzados, así como una completa liberalización de las industrias automovilística y las *high-tech* es muy difícil de aceptar por el Mercosur porque estos sectores son muy sensibles en sus países y aplican políticas fuertemente proteccionistas, con altos aranceles y cupos a la importación de productos competitivos de terceros estados.

Hablando del comercio de bienes, hace falta diversificar más los flujos respectivos, concentrados en exceso en unos pocos productos. Para ello hará falta una reforma de la estricta postura de la UE en relación con los derechos de propiedad industrial, en particular en relación con las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas de los productos agrícolas, así como por encontrar una solución razonable en relación con los obstáculos no arancelarios, técnicos y de otra naturaleza —como las medidas fitosanitarias— que actualmente subsisten en el comercio de mercancías y que limitan e incluso llegan a anular las ventajas potenciales de un acceso preferencial al mercado europeo. Lógicamente, ello pasa por aproximar las legislaciones mercosureñas y europeas que regulan la producción y la distribución de las mercancías, pero la falta de acuerdo en este punto es palmaria. También coadyuvaría una reforma del SGP europeo, en la medida en que podría valer para explorar la apertura de nuevos nichos en el mercado europeo.

Hay que reseñar igualmente las diferencias en cuanto a la demanda europea de acceso no discriminatorio al pujante mercado de obras públicas de los países del Mercosur⁴⁷ y las fricciones en materia de propiedad industrial, ya que el bloque mercosureño no acepta ningún plus adicional a la regulación que contiene el ADPIC de la OMC. Las discrepancias también perduran en relación con las inversiones extranjeras, debido a las incertidumbres que rodean al régimen legal de los países del Mercosur en esta materia.

En el comercio de servicios, las trabas fundamentales son la falta

de apertura y/o la escasa transparencia en los mercados públicos de servicios de los países del Mercosur y la existencia de amplios sectores de servicios en manos del Estado. La (casi) inmediata entrada de Venezuela en el Mercosur hará ese proceso aún más complejo. Sin embargo, las fricciones no tienen ni mucho menos la trascendencia del capítulo agrícola o del industrial, porque se abrirán grandes oportunidades de negocios para las empresas europeas prestadoras de servicios en países como Argentina y Brasil, y por las enormes posibilidades de IED que generaría un mercado mercosureño liberalizado para los operadores europeos. Así lo demuestra que más de dos tercios de la IED europea en el Cono Sur se ha realizado en el sector servicios. Por su parte, en las últimas ofertas en el sector de servicios poco fue añadido a lo ya negociado en foros multilaterales (y fundamentalmente en la OMC), existiendo un espacio considerable para el avance de tales compromisos, la inclusión de nuevos temas en la agenda de negociaciones, como los subsidios y el reconocimiento mutuo, y la introducción de nuevas áreas de servicios, como la tecnología y la ingeniería.

En relación con los sectores de servicios, compras públicas e inversiones extranjeras sería conveniente establecer un marco regulador interregional orientado a la liberalización y a una mayor convergencia. Las considerables diferencias en cuanto a los marcos reguladores, las políticas monetarias y las condiciones de movilidad de capitales entre los países del Cono Sur acaban dificultando el avance del proceso de integración financiero y económico en el interior del bloque y, por ende, en las negociaciones con la UE.

Un reforzamiento de las relaciones euromercosureñas exigirá adicionalmente que se reconozcan las asimetrías que se dan entre ambas partes y se creen mecanismos de compensación a los sectores sociales afectados por la apertura económica mediante el pilar de la cooperación europea. Sin embargo, todavía no hay acuerdo en estos puntos. Los países del Cono Sur deberán también poner en marcha las reformas internas necesarias para reducir la pobreza y los altos niveles de inequidad, ganando en competitividad internacional,⁴⁸ así como reforzar su proceso subregional de integración, que progresa con demasiada lentitud y a *trompicones*,⁴⁹ porque todos estos factores engendran —en la contraparte europea— dudas razonables acerca de la viabilidad de la asociación una vez establecida, y acaban inexorablemente engendrando desconfianza, lo que entorpece la marcha de las negociaciones.

Por lo demás, las incertidumbres respecto al resultado final de la Ronda de Doha están condicionando poderosamente el desarrollo de las negociaciones interregionales entre ambas orillas del Atlántico.⁵⁰ Conviene tener presente que las reglas de la OMC no prohíben la adopción de medidas como las apuntadas anteriormente, ya que ofrecen espacio suficiente a la existencia de acuerdos regionales de comercio que inserten elementos de diferenciación y de flexibilidad para la consecución de los compromisos comerciales asumidos, se trate de múltiples velocidades, geometrías variables, mecanismos de integración sectorial diferenciados, etc. (Peña, 2008). El reciente *Informe del Comercio Mundial 2009* de la OMC viene a corroborar estas aseveraciones, al afrontar directamente la cuestión de la necesaria flexibilidad en la aplicación de las llamadas medidas especiales (las salvaguardias, las medidas antidumping y compensatorias, la renegociación de los compromisos arancelarios, el aumento de los aranceles hasta sus niveles máximos legales — las consolidaciones — y la utilización de impuestos a la exportación) a fin de hacer frente a una diversidad de situaciones de mercado imprevistas originadas en el contexto actual de evolución de la economía internacional y de este modo asegurar que los circuitos del comercio sigan abiertos, a pesar de la adversidad económica de hoy en día (OMC, 2009).

En este contexto, tan erizado de dificultades, es extraordinariamente complicado que las negociaciones entre la UE y el Mercosur concluyan exitosamente antes de la próxima Cumbre birregional entre la UE y ALC, prevista para mayo de 2010 en Madrid, pues no se perciben cambios significativos recientes que inviten al optimismo. Siendo realistas, lo más que cabe esperar de esta Cumbre es que proporcione el impulso político necesario para que ambos socios salgan de su enroque actual y acepten concesiones recíprocas.⁵¹ Con esta finalidad, los negociadores europeos y mercosureños podrían tomar en consideración una serie de propuestas de medidas concretas en los tres pilares, el comercial, el político y el de cooperación, contenidas en el informe final revisado, de marzo de 2009, del SIA de la asociación UE-Mercosur. Entre otras, se hace referencia a la necesidad de adoptar medidas de tratamiento especial y diferenciado con períodos de transición y cuotas temporales en algunos sectores sensibles, como productos cárnicos frescos y soja, vehículos de motor y componentes, textiles, servicios financieros y distribución comercial. Se propone también incluir medidas para mejorar el comercio y reducir costes, y otras complementarias aprovechando el pilar de coope-

ración con vistas a compensar a los sectores mercosureños más perjudicados por la liberalización comercial.

Además, nos parece necesario actualizar el SIA —a pesar del poco tiempo transcurrido desde su publicación— para llevar a cabo un análisis de algunos temas cuya ausencia llama negativamente la atención en un estudio de tal envergadura. Concretamente, el SIA debería incluir el estudio de: 1) el impacto del SGP general de la UE y de las fluctuaciones del comercio bilateral sobre las áreas económica, social y medioambiental, teniendo en cuenta el grado de liberalización actual y futuro; 2) la simplificación de los procedimientos burocráticos en materia comercial y de cooperación; 3) las ventajas e inconvenientes de una liberalización completa de servicios; y 4) las medidas compensatorias de los impactos negativos en las áreas de sanidad, educación y otros sectores sociales y las medidas complementarias necesarias para el futuro de las relaciones birregionales; en particular, se debería: a) investigar el impacto potencial de la liberalización del mercado de trabajo, incluyendo el desplazamiento de trabajadores, campesinos y población indígena, para prever medidas concretas que protejan a los sectores sociales más vulnerables; b) identificar las debilidades de infraestructura para asegurar el tratamiento de las asimetrías intrarregionales y las deficiencias jurídicas e institucionales que generan desequilibrios; y c) abordar las reformas fiscales u otras medidas para compensar la disminución de los ingresos fiscales en los países como consecuencia de la desgravación arancelaria, en su caso contemplando la creación de mecanismos para la estabilización de ingresos por exportaciones para los países mercosureños más débiles y dependientes de la exportación de un reducido número de bienes.

Es importante, por lo demás, que esta puesta al día del SIA se haga de forma transparente y con participación real y efectiva —y no simplemente nominal— de la sociedad civil, y que sus resultados se incorporen lo antes posible a las negociaciones para establecer los mecanismos compensatorios y complementarios precisos en cada caso, pues a nuestro entender ello facilitaría los avances en las negociaciones euromercosureñas.

Se precisa, complementariamente, un mejor aprovechamiento del sector privado para diversificar los mercados de destino y la gama de bienes y servicios exportados, así como establecer medidas de seguimiento y control a cargo de órganos imparciales para medir el impacto real de la apertura económica y de las medidas de cooperación y diálogo político

que puedan convenirse,⁵² y delinear un sistema de solución de diferencias análogo al previsto en el acuerdo de asociación con Chile para asegurar la efectividad de las reglas de la futura asociación euromercosureña, con competencia para las controversias no solo de carácter comercial, sino también en otros temas, como los laborales y los medioambientales.

Finalmente, y en coherencia con el tradicional apoyo por parte de la UE a los procesos de integración regional en América Latina, se deberían mantener las negociaciones bloque a bloque con el Mercosur. Viene esto a colación por el reconocimiento europeo del estatuto de socio estratégico a Brasil en julio de 2007, que puede constituir un factor tanto de impulso como de freno de las negociaciones del acuerdo de asociación euromercosureña. Brasil no solo es una potencia regional emergente en las relaciones internacionales, sino también la piedra angular para el futuro de relaciones del Cono Sur con la UE. Basta con mirar sus impresionantes datos macroeconómicos (él solo da cuenta de alrededor de la mitad de la población, del territorio y del PIB de Suramérica) y el hecho de que Brasil es el principal socio comercial europeo dentro de Suramérica, así como el principal destino de las inversiones europeas en esta región, en ambos casos representando más del 50% del total. En nuestra opinión, este *upgrading* otorgado por la UE para desarrollar su relación especial con Brasil no excluiría la firma de un acuerdo bilateral en caso de no prosperar las negociaciones birregionales, al igual que lo ha hecho con México y Chile en el área latinoamericana. Esta opción, de momento descartada oficialmente por ambas partes, y en particular por la Comisión Europea, que insiste en la naturaleza estrictamente política de la asociación estratégica eurobrasileña, incrementaría las tensiones que ya existen en el Mercosur y dificultaría la convergencia regional en Suramérica (Cienfuegos y Gratius, 2008: 59-63; Arenal, 2009: 9-10 y 15).

Las negociaciones del acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y al Comunidad Andina⁵³

Antecedentes

Si bien los primeros contactos entre la UE y la región andina aparecen desde la creación del Pacto Andino en mayo de 1969, las relaciones con-

vencionales se iniciaron con la firma en Cartagena de Indias, el 17 de diciembre de 1983, de un Acuerdo de Cooperación. Este instrumento convencional, perteneciente a los «acuerdos de segunda generación» de la UE, tuvo un éxito limitado, debido fundamentalmente a la inestabilidad política y económica que padecía la zona andina. Buscando profundizar las relaciones birregionales, el acuerdo de 1983 fue reemplazado por el Acuerdo Marco de Cooperación, firmado el 23 de abril de 1993 en Copenhague, con vigencia desde el 1 de mayo de 1998. Sin abarcar aspectos comerciales, su objetivo fundamental es favorecer el desarrollo de la cooperación en los ámbitos de comercio, inversiones, finanzas y tecnologías así como promover el refuerzo y la consolidación del proceso de integración subregional andino.

La evolución de las relaciones birregionales franqueó más tarde un paso importante con la Declaración común sobre el Diálogo Político entre la UE y la CAN, más conocida como la Declaración de Roma, de 30 de junio de 1996, que instaura la celebración de reuniones presidenciales y ministeriales a fin de institucionalizar y formalizar un mecanismo de diálogo político y, sobre todo, el salto cualitativo tuvo lugar con el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN, firmado el 15 de octubre de 2003 en Quito, que aún no ha entrado en vigor debido a la falta de ratificación de los países andinos. En este acuerdo, ambas partes establecen como objetivo común fortalecer sus relaciones mediante el desarrollo del diálogo político y la intensificación de su cooperación. Adicionalmente se sientan las bases para avanzar en materia comercial, en la medida en que se declara expresamente la intención de «trabajar para crear las condiciones que les permitan negociar, sobre la base de los resultados del programa de trabajo de Doha, un acuerdo de asociación realista y mutuamente beneficioso, incluido un acuerdo de libre comercio».

Cumpliendo el mandato del acuerdo de 2003, en la IV Cumbre birregional entre la UE y ALC, celebrada en Viena en mayo de 2006, se anunció de manera oficial la decisión de iniciar las negociaciones del acuerdo de asociación entre la UE y la CAN. Confirmada y desarrollada esta iniciativa durante la XXI Reunión Ministerial entre ambas regiones celebrada en Santo Domingo el 19 de abril de 2007, casi medio año después, el 17 de septiembre, comenzó en Bogotá la I Ronda de negociaciones euroandinas.

Relaciones de comercio, inversión y cooperación

Para comprender mejor el estado de las relaciones comerciales, las inversiones y la cooperación para el desarrollo entre la UE y la CAN conviene apuntar antes las fuertes asimetrías existentes entre ambas organizaciones: en 2007, la población de la UE es cinco veces superior a la de los 4 países andinos (aproximadamente, unos 100,9 millones de habitantes); la UE tiene un PIB aproximadamente 42 veces superior al del bloque andino, que es de unos 297.900 millones de euros, y el PIB per cápita europeo es aproximadamente 43 veces superior al de los países de la CAN, en torno a los 2.460 euros. En fin, la superficie es lo que está más parejo, siendo alrededor de un 10% menos la andina (3.789.200 km²) que la europea.⁵⁴

Las relaciones comerciales entre ambos bloques subregionales han mostrado una evolución positiva a lo largo de la historia, registrando una tasa de crecimiento promedio anual del 8% y mostrando un dinamismo importante en el último quinquenio, con un incremento del 62,2%, lo que se explica en buena parte por la implementación del nuevo SGP-plus de la UE, como se expone unos párrafos más abajo.

En el año 2007, según datos de la Comisión Europea,⁵⁵ la UE fue el segundo socio comercial de la CAN después de Estados Unidos, con un 14,2% de su comercio internacional, mientras que para la UE estos países solo representan el 0,6% de su comercio mundial. Desde el año 2003, se evidencia una tendencia creciente de las exportaciones de bienes andinos hacia la UE, llegándose a revertir el déficit mostrado en la balanza comercial entre 1998-2002. Si en 2003 los flujos totales de intercambios comerciales llegaron a 9.984 millones de euros, en 2007 alcanzaron los 16.041 millones de euros. Además, en este año las exportaciones andinas hacia la UE alcanzaron el nivel más elevado obtenido en los últimos diez años, 10.255 millones de euros, con un aumento del 14,6% con respecto al monto alcanzado en el 2006 (8.943 millones de euros), mientras que las importaciones andinas procedentes de la UE en 2007 ascendieron a 5.786 millones de euros, que supone una subida del 12,6% con respecto al año anterior (5.139 millones de euros). La balanza comercial en 2007 arrojó un superávit de 4.470 millones de euros para los países andinos y en gran medida se registra con Perú, su aportación a las exportaciones a la UE del 45%.

En el intercambio comercial se detecta su fuerte dependencia de unos pocos productos: los productos primarios suponen el 87,4% de las exportaciones andinas y los productos manufacturados el 85,6% de las exportacio-

nes europeas. Así, en 2007 los 25 principales productos de exportación de la CAN hacia la UE generaron el 80% de las ventas totales, siendo los principales los minerales de zinc y sus concentrados (Bolivia y Perú), hulla bituminosa, café sin descafeinar y sin tostar y ferroníquel (Colombia), bananos (Ecuador y Colombia), camarones y langostinos y preparaciones y conservas de pescado (Ecuador) y cátodos de cobre refinado y minerales de cobre y sus concentrados (Perú). Por su parte, la UE exporta mayormente maquinarias (hacia Bolivia), aparatos emisores de radiotelefonía o radiotelegrafía (hacia Colombia y Ecuador) y aviones y aeronaves (hacia Perú).

El comercio de servicios comienza a ser relevante en las relaciones euroandinas: 9.240 millones de euros en 2007, con un superávit europeo de 2.475 millones de euros. El comercio de servicios (importaciones más exportaciones) con la CAN aporta el 1,4% del total de la UE con el mundo, lo que es un porcentaje elevado si se compara con el 2,3% del Mercosur. Los servicios se han prestado fundamentalmente en los transportes, los viajes y la construcción.

En lo que hace a la IED en la región andina, la UE es el mayor inversor, seguido por Estados Unidos, si bien están disminuyendo los flujos desde 2001, debido en parte al agotamiento de los programas de privatizaciones. Aun así, en 2007 los flujos de IED de la UE llegaron a 1.399 millones de euros, siendo Colombia el principal receptor, con 878 millones de euros, y las reservas de capital europeo en la CAN se situaban en 12.175 millones de euros. La inversión europea se concentró principalmente en las compañías privatizadas del sector energético y de las telecomunicaciones, así como en la compra de bancos privados locales y cadenas de comercio minoristas. No hay datos oficiales de la IED andina en la UE.

En materia de cooperación para el desarrollo, las relaciones entre la UE y la CAN han sido objeto de desencuentros y reproches sistemáticos por ambas partes por los magros resultados conseguidos en sus más de 25 años de implementación, en buena medida debido a los continuos y rápidos cambios de gobiernos y los programas políticos de los distintos países andinos y también a las asimetrías dentro de la región andina, con dos países en desarrollo de renta media baja (Bolivia y Ecuador) y otros dos de renta media alta (Colombia y Perú), por lo que sus prioridades para el desarrollo son divergentes y también el tipo de ayuda (cooperación asistencial unos países y más avanzada otros) que demandan a la UE. Haciéndose eco de esta situación, en los últimos años, la cooperación europea en el ámbito regional se ha centrado progresivamente en un número más limi-

tado de objetivos, con una visión a más largo plazo y poniendo especial énfasis en el apoyo al proceso de integración andino. Para fortalecer este enfoque, la Estrategia Regional de Cooperación 2007-2013 de la Comisión Europea, de 12 de abril de 2007, identifica los tres ejes prioritarios de la cooperación: 1) ayudar a la CAN a reforzar su integración económica regional; 2) apoyar iniciativas para mejorar la cohesión social; y 3) colaborar con los países andinos en la lucha contra la droga, con arreglo al principio de responsabilidad compartida. La línea presupuestaria asignada para dicho período es de 50 millones de euros para la región.

Adicionalmente, los países andinos recibirán en torno a 663 millones de euros por su participación en otros programas geográficos de cooperación de la UE, sean con cada país o bien con el conjunto latinoamericano, en ámbitos como el apoyo a las pymes y la cohesión social, entre otros, así como en programas temáticos específicos (por ejemplo, el Programa de Preparación a los Desastres Naturales de la Dirección General de Ayuda Humanitaria, DIPECHO). Los países andinos cuentan también con las ventajas ofrecidas por los préstamos del BEI en el marco de la facilidad financiera ALA IV del BEI vigente para el septenio 2007-2013. Finalmente, esta subregión se beneficia de las ayudas que otorgan bilateralmente algunos estados miembros de la UE, como es el caso de España y Alemania. Dejando de lado la ayuda del BEI, se calcula que la CAN y sus países recibirán no menos de 713 millones de euros entre 2007 y 2013. A pesar de su volumen global, varios países andinos consideran —y no les falta cierta dosis de razón— que esta aportación financiera es insuficiente, por lo que los resultados serán poco espectaculares.⁵⁶

Cabe destacar que países de la CAN se han beneficiado del SGP comunitario, mediante el cual la UE otorga unilateralmente a los países andinos tarifas preferenciales. Hoy en día se aplica el SGP-plus, aprobado por el Reglamento 980/2005, vigente desde el 1 de enero de 2006 hasta —una vez procedida su renovación— el 31 de diciembre de 2011. El SGP-plus establece dos categorías de productos, sensibles y no sensibles, en función de la situación de los sectores que fabrican esos productos en la UE. Los productos incluidos en la lista de sensibles (la casi totalidad del sector agrícola) goza solamente de una reducción arancelaria, mientras que los no sensibles disfrutan de una exoneración total de aranceles. En aquel caso, la CAN se beneficia de un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, gracias al cual se contempla la suspensión del arancel ad valorem y el específico (en el caso de este úl-

timo, solo si no está combinado con un derecho ad valorem) en los productos sensibles. El SGP-plus se aplica a unos 7.200 productos andinos. Un informe de la Secretaría General de la CAN apunta que este esquema preferencial ha obtenido un alto grado de aprovechamiento, puesto que se ha aplicado a un 67,1% —en valor económico— de las exportaciones andinas, que afectan a 7.872 subpartidas arancelarias.⁵⁷

Diálogo político

El diálogo político entre la UE y la CAN no ha planteado problemas especiales, al margen de fricciones en temas particulares, habiéndose extendido —sobre la base de las previsiones del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación de 2003— a todos los aspectos de interés mutuo y cualesquiera otros asuntos internacionales que han considerado oportuno. Los temas fundamentales abordados son la paz y la seguridad, la estabilidad política y social, la gobernabilidad democrática, el contrterrorismo, la cooperación comercial y las migraciones. El diálogo político ha tenido lugar en todos los niveles (jefes de Estado y de Gobierno, ministros, altos funcionarios, etc.), tanto de modo bilateral como aprovechando otros encuentros multilaterales institucionalizados, como el Grupo de Río y las cumbres birregionales entre la UE y ALC. Existe asimismo un diálogo político especializado para la lucha contra las drogas.

Sin perjuicio de lo anterior, con las negociaciones en curso del Acuerdo de Asociación se pretende profundizar y diversificar el diálogo político euroandino para fortalecer la integración andina y las relaciones entre ambos procesos de integración, instaurando nuevos mecanismos que contribuyan a aumentar la eficacia del diálogo político. En concreto, se viene apuntando hacia el ámbito de la cohesión social y el desarrollo sostenible como elementos claves para el futuro de este pilar.

Las rondas de negociación para el establecimiento de la asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina: problemas y perspectivas

Las negociaciones del acuerdo de asociación entre la UE y la CAN se iniciaron en septiembre de 2007 y tenían previsto desarrollarse conforme

a la estructura tradicional adoptada por la UE para este tipo de acuerdos con Latinoamérica: negociación bloque a bloque de los tres componentes clásicos (político, cooperación⁵⁸ y comercio), llevadas a cabo en cada pilar separadamente por grupos de negociadores.⁵⁹ Además, las negociaciones estarían regidas por el principio del *single undertaking* (compromiso único), en virtud del cual nada está acordado hasta que todo esté consensuado, de manera que no pueden existir tan solo acuerdos parciales y un tema puede bloquear la negociación global.

A pesar de la velocidad con que se desarrollaron los preparativos para el lanzamiento de las negociaciones y también las primeras rondas, el antedicho esquema de negociación fue abandonado una vez concluida la tercera ronda de negociación (Quito, abril de 2008), al constatarse que no se había logrado ningún avance significativo. De hecho, los negociadores solo llegaron a intercambiar ideas respecto a los objetivos y la estructura del Grupo de Comercio, y a fijar los principios generales que fundamentarían el futuro acuerdo así como sus objetivos generales. Los principales temas de discrepancia se produjeron en materia comercial, descollando el desarrollo sostenible, la propiedad intelectual y el tratamiento de las asimetrías.

El 30 de junio de 2008, una semana antes de la fecha prevista para la celebración en Bruselas de la cuarta ronda de negociación, la Comisión Europea comunicó a los países de la CAN la decisión de suspenderla ante la ausencia de posiciones conjuntas del grupo andino. En este contexto de *impasse*, unos meses después la UE dio luz verde a una nueva modalidad de negociación llamada «única y multipartita» (*single and multi-party*) para el pilar comercial.⁶⁰ Ello significa que los pilares de diálogo político y cooperación se continuarán negociando con la CAN «como región», es decir, una negociación única de bloque a bloque. En cambio, el pilar comercial se negocia formal y simultáneamente con todos los países andinos que se muestren interesados, en tanto «grupo», y no de forma paralela e independiente país por país. Colombia, Perú y Ecuador han aceptado esta vía multipartita de negociación en el ámbito comercial, mientras que Bolivia ha optado por quedarse al margen. Aunque existe una sola negociación comercial, en su seno cada país andino defiende su interés nacional, por lo que es probable que —si se alcanza el consenso— el contenido del acuerdo comercial multipartito sea diferente (ventajas arancelarias y de otra naturaleza, plazos, etc.) para cada país andino participante en las negociaciones (flexibilidad). Puede ocurrir también que algún país andino

que haya negociado el acuerdo comercial opte por no firmarlo si no considera alcanzados sus objetivos nacionales, mientras que otros sí lo suscriban. Y no hay que descartar que, a la postre, exista acuerdo regional en materia de cooperación y diálogo político y, sin embargo, no haya acuerdo comercial multipartito, si bien este escenario es el menos factible, visto que se ha avanzado en las negociaciones con Colombia y Perú y, en menor medida, Ecuador. Por descontado, no podrá haber acuerdo comercial regional si Bolivia se mantiene fuera de la negociación.

Nótese que con esta nueva modalidad de negociación, y en particular con la flexibilidad que implica, se está quebrando el principio del *single undertaking*. Por ello cabe apuntar aquí el interrogante respecto a la posibilidad de que dicha modalidad negociadora sea aplicada en el futuro en las negociaciones en curso con otros bloques regionales latinoamericanos (Mercosur y Centroamérica) ante la eventual dificultad de avanzar por igual con todos sus países en los pilares objeto de negociación y, en particular, dentro del pilar comercial. A fin de cuentas, la flexibilidad fue uno de los temas estrella de la V Cumbre de la UE y ALC, de mayo de 2008 y constituye uno de los conceptos estelares de su Declaración final.

A la postre, esta doble vía de negociación seguida con la CAN, diferente para el comercio, la cooperación y el diálogo político, hace menos nítida la frontera entre los acuerdos de asociación de la UE y los de libre cambio de Estados Unidos.⁶¹ Por coherencia al tradicional apoyo por parte de la UE a la integración regional en Latinoamérica, sería conveniente negociar con la CAN como bloque, lo que supone conseguir que Bolivia se sienta otra vez en la mesa de negociación, aunque sea con un ritmo diferenciado para adaptarse a las peculiaridades de este país, como se ha pactado para las negociaciones con Ecuador.⁶² De los datos de comercio e inversiones expuestos anteriormente se desprende que los intercambios euroandinos pueden incrementarse a poco que se diversifiquen, y a ello puede ayudar la nueva estrategia europea en materia de cooperación para el desarrollo. Ahora bien, las relaciones nunca podrán llegar a ser estratégicas para la UE, puesto que es difícil que aumenten significativamente, tal como resulta de los datos macroeconómicos de la CAN antes reseñados y de otros factores, como la corrupción, la violencia y el narcotráfico. Luego el interés europeo por la región andina es más político que económico: contrarrestar en la medida de lo posible la influencia de Estados Unidos a través de sus acuerdos de libre comercio plus con Colombia y Perú, y de Venezuela sobre Bolivia y Ecuador en el

marco de la ALBA-TCP. Y para ello hace falta que las negociaciones concluyan entre bloques.

Dado este estado de cosas, no resulta previsible que la UE y la CAN terminen exitosamente las negociaciones en un futuro inmediato, al menos antes de la celebración el 17 y 18 de mayo de 2010, en España, de la próxima Cumbre birregional entre la UE y ALC. Lo más probable es que se concluya un acuerdo de asociación con Colombia y Perú y quizá con Ecuador. Pero, al igual que se dijo antes para el Mercosur, y para no repetir todo lo que allí se expuso, dado que es extrapolable en gran medida, para facilitar el acuerdo con estos países hace falta que ambas partes acepten concesiones recíprocas en los temas sensibles, tratamientos diferenciados que reconozcan las asimetrías entre los dos bloques y mecanismos de compensación —vía el pilar europeo de la cooperación— a los sectores sociales más afectados por la apertura económica. Además, será fundamental profundizar en la asistencia técnica europea a la CAN para profundizar en su proceso de integración, vistas las carencias de que adolece todavía⁶³ y que, inevitablemente, acabarán repercutiendo en la marcha de las negociaciones.

Hay que destacar algunos otros aspectos de cara a la concreción futura del acuerdo de asociación entre la UE y la CAN (Ayuso, coord., 2009: 29-31; Fairlie, 2008: 215-232). Parece preciso reducir las restricciones arancelarias y no arancelarias que limitan la entrada de los principales productos agrícolas andinos al mercado europeo. Si bien las principales exportaciones andinas a la UE son minerales, existen también importantes exportaciones de productos agrícolas andinos sensibles para la UE, como es el caso de las bananas, las preparaciones de pescado, las flores, los espárragos, los jugos de frutas y las hortalizas. El producto más sensible lo constituye el banano, especialmente para Ecuador (y en menor medida Colombia) en vista de que es su principal exportación a la UE y mantiene un proceso de solución de controversias con la UE debido al trato preferencial otorgado por esta organización. De esta manera, los países andinos perseguirán el establecimiento de contingentes arancelarios con una tasa anual de crecimiento de la cuota; y en el caso especial del banano, se debería tratar de establecer una cuota con un arancel de como máximo el establecido para los países ACP, mientras que para el resto de los productos sensibles se debe buscar el mayor acceso posible teniendo como base lo conseguido por otros países en acuerdos previos. Igualmente importante resultaría prever una cláusula de salvaguardia

para los productos agrícolas e industriales a los efectos de afrontar eventuales situaciones críticas, pero esta debe estar claramente regulada de forma que se impida un uso arbitrario o abusivo.

Los productos originarios de la CAN se benefician actualmente de un acceso preferencial mediante el SGP-plus, como se ha visto antes, mediante el cual aproximadamente un 67% de bienes andinos exportados a la UE se ha beneficiado de las rebajas arancelarias. La negociación del acuerdo de asociación toma como punto de partida la consolidación de los actuales beneficios en el marco del SGP-plus, que pasarían a estar regulados mediante un acuerdo internacional en lugar de depender de una regulación comunitaria susceptible de ser modificada unilateralmente, o sometida a condicionalidad y gradualidad, en cualquier momento. Para que suponga efectivamente una contrapartida a la liberalización recíproca del comercio de bienes, y de paso favorecer la diversificación de los intercambios comerciales, muy concentrados en unos pocos productos, la oferta de desgravación por parte de la UE debería ir más allá de las ya concedidas con carácter general a través del SGP-plus, incorporar mayores concesiones en la partida agrícola y fijar un tratamiento especial y diferenciado que contemple un período transitorio adecuado a las transformaciones productivas necesarias para los sectores sensibles.

Se deberían tomar también iniciativas para reducir las restricciones comerciales derivadas de los obstáculos técnicos al comercio y aproximar las legislaciones andinas y europeas que regulan la producción y la distribución de las mercancías. Una preocupación particular de los países andinos son las medidas fitosanitarias que limitan el acceso al mercado europeo, puesto que estas restricciones no arancelarias no son consideradas en el SGP-plus.

Respecto a la liberalización del comercio de servicios, es conveniente identificar los sectores sensibles para cada parte y llevar a cabo una liberalización progresiva y no inmediata, de tal suerte que se propicien las condiciones para poder en el futuro liberalizar algunos sectores de servicios hoy excluidos de la negociación euroandina (servicios audiovisuales, aéreos y cabotaje marítimo), siguiendo el ejemplo de anteriores acuerdos de asociación con países y bloques latinoamericanos. De igual forma, la cooperación económica en ciertos sectores de servicios como el turismo, la energía y el transporte es primordial, en especial mediante el estímulo a las pymes prestadoras de servicios mediante asistencia técnica y capacitación.

Con relación al capítulo de las inversiones, los acuerdos de la UE suelen referirse de forma genérica a la liberalización del mercado de capitales, el establecimiento de las inversiones y la cooperación para la promoción de las inversiones, pero no incluyen compromisos más profundos como una cláusula de expropiación directa o indirecta, o un mecanismo de solución de controversias específico de ellas, que —por el contrario— sí se contienen en el Tratado de libre comercio que, por ejemplo, Perú tiene con Estados Unidos. Y respecto a las disposiciones para la liberalización de los pagos corrientes y el movimiento de capitales instauradas en los acuerdos con la UE, los países andinos deberían asegurarse que la liberalización que se pacte solo garantice el derecho a transferir al exterior las inversiones directas y sus ganancias para no ir en contra de la normas previstas por el Tratado UE y su normativa interna de aplicación en esta materia.

En aras a la efectividad de las medidas que incentiven la consolidación de la democracia, del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en la región andina parece diáfano que se requieren mecanismos de control a cargo de órganos imparciales.

Gran parte de lo señalado anteriormente pasa por elaborar cuanto antes el SIA de la CAN, cuyo borrador del informe final data de 1 de julio de 2009 (Manchester 1824 *et al.*, 2009), para poder así incorporar directamente sus resultados a las negociaciones lo antes posible. En su confección debería darse una participación efectiva de la sociedad civil, y en su texto deberían incluirse los temas que ya fueron apuntados para la actualización del estudio de impacto de sostenibilidad del Mercosur, y de modo particular el contenido y alcance de los mecanismos compensatorios y complementarios necesarios, como respecto a la asistencia técnica relacionada con el comercio, los efectos sobre el mercado de trabajo y el impacto ambiental. La creación de una comisión para el control y seguimiento del acuerdo de asociación sería adicionalmente una medida positiva.

El futuro de la Ronda de Doha: ¿cómo afecta a la conclusión de los Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea, la Comunidad Andina y El Mercosur?

Las negociaciones en la OMC comenzaron en 2001 con el lanzamiento de la llamada Agenda Doha, y deberían haber concluido a finales de

2004, pero diversos acontecimientos impidieron cumplir este término. Después de los resultados negativos de la Conferencia de Cancún de 2003, los miembros de la OMC firmaron en 2004 el Acuerdo marco de julio, sentando las bases para enderezar las negociaciones al establecer reglas sobre agricultura, algodón, acceso al mercado de los productos no agrícolas y temas de desarrollo (trato especial y diferenciado). En este contexto se llegó a la VI Ronda Ministerial, celebrada en Hong Kong, del 13 al 18 de diciembre de 2005, en la que tampoco se consiguieron avances importantes, salvo la estipulación de un plazo, 2013, para la eliminación casi total de los derechos a la exportación de productos agrícolas. La medida afectaba principalmente a la UE, cuyas políticas agrícolas eran fuertemente cuestionadas por el G-20. En julio de 2006 las negociaciones fueron suspendidas ante las irreconciliables diferencias en el sector agrícola, industrial y de servicios. Tres años más tarde, en 2009, con dos intentos fallidos de retomarlas en 2006 y 2007 y la catalogada mini cumbre llevada a cabo entre el 21 y el 29 de julio de 2008 en Ginebra, la Ronda de Doha sigue sin mostrar progresos reales. Y si bien los problemas siguen planteándose en los sectores antedichos, en esta última reunión las discrepancias más fuertes afloraron en un nuevo escenario, el Mecanismo Especial de Salvaguardia, tema central para los PVD.

Así las cosas, en la actualidad parece un tanto aventurado responder al interrogante de si la Ronda de Doha tendrá un final exitoso. Incluso en el improbable caso de que las rondas concluyesen felizmente, resulta igualmente azaroso especular respecto a cuándo se concluirán las negociaciones y cuáles serán los avances de fondo, tanto con relación a qué concesiones comerciales se harán, como a la intensidad que podrían tener. Sí que es posible, en cambio, apuntar las siguientes observaciones:

En primer lugar, es poco probable que la Ronda de Doha concluya pronto con éxito. El director general de la OMC, Pascal Lamy, reconoció a raíz del fracaso de la mini cumbre de julio 2008 que será difícil, aunque no imposible, cerrar en 2009 el esperado acuerdo mundial sobre comercio. La actual crisis económica mundial y las tendencias proteccionistas exhibidas por algunos estados para enfrentarse a ella juegan también en contra de un final inmediato de Doha, a pesar de declaraciones políticas a su favor manifestadas durante el verano de 2009.⁶⁴

En segundo lugar, esta situación de incertidumbre es insostenible mucho tiempo más, puesto que pone en riesgo el propio sistema de comercio global y multilateral, erosionando, por un lado, la legitimidad del

foro multilateral y afectando, por otro, al ritmo de las negociaciones birregionales, como ha quedado evidenciado en las rondas negociadoras del acuerdo de asociación de la UE con la CAN, el Mercosur y Centroamérica.

En este espinoso contexto cabe aludir, en tercer lugar, a la doctrina Lamy, nacida en la época en que el actual director general de la OMC fue el comisario de Comercio de la UE, la cual cristaliza en la llamada «condicionalidad Doha» y puede resumirse, simplificada, con el siguiente razonamiento: la UE no debe negociar acuerdos bilaterales (con países) o birregionales (con bloques de integración) mientras estén en progreso las negociaciones comerciales multilaterales (es decir, mientras no esté concluida la Ronda de Doha). Luego la preferencia europea es el multilateralismo (la Ronda Doha) y solo después, en caso de que no sea posible esta opción, la UE baraja hacer uso del regionalismo (a modo de segunda preferencia) y del bilateralismo (si no hay otra alternativa). A pesar de no existir condicionamiento en el plano oficial entre las negociaciones de la UE con países y bloques comerciales del mundo y la Ronda Doha, y de las profundas diferencias dentro de la UE a este respecto, la doctrina Lamy ha regido de hecho las negociaciones externas de la UE durante años, paralizando de hecho, como en el caso de la asociación con el Mercosur, y solo desde hace pocos meses empiezan a vislumbrarse posibles cambios en el horizonte.⁶⁵

Se entiende por todo lo anterior que el análisis sobre el futuro de las negociaciones birregionales con el Mercosur y la CAN debe necesariamente considerar lo que está sucediendo en la Ronda Doha. En términos generales, se registran tres posibilidades:

- 1) Conclusión exitosa de la Ronda de Doha antes de la terminación de las negociaciones del Acuerdo de Asociación UE con la CAN y el Mercosur. Este escenario es muy poco factible, pero de materializarse aceleraría las negociaciones birregionales, ya que lo acordado en Doha sería la base sobre la cual se negociarían después las líneas arancelarias y comerciales más controvertidas sobre las que todavía no existe luz verde entre los interlocutores europeos, mercosureños y andinos.
- 2) Fracaso de la Ronda Doha y no conclusión subsiguiente del Acuerdo de Asociación de la UE con la CAN y el Mercosur. Inmediatamente después de la Ronda Ministerial de Hong Kong

de 2005 fue considerada por muchos como la opción más probable. Sin embargo, hoy no resulta difícil advertir que la UE está dispuesta a celebrar un acuerdo con los dos bloques subregionales latinoamericanos si fracasa la Ronda Doha. No solo porque cada vez es más factible que se verifique esta hipótesis, sino también porque la aplicación de la doctrina Lamy no ha impedido que la UE haya concluido acuerdos con un componente comercial con otras regiones o países paralelamente al desarrollo de Ronda Doha, como testimonian el Acuerdo de Asociación de la UE con Chile (2002) y el AAE con el Cariforum (2007) y la existencia de negociaciones — inclusive ya en forma de proyecto — para suscribir acuerdos de libre cambio con Canadá, Corea del Sur, India, Centroamérica y la ASEAN, entre otros. Y no faltan declaraciones políticas que dejan entrever esta tesis en relación con la asociación con el Mercosur.⁶⁶

- 3) Conclusión del Acuerdo de Asociación entre la UE, la CAN y el Mercosur en el contexto actual de *stand-by* de la Ronda Doha. Este escenario, que resulta el más probable, suscita si y cómo afectaría el mantenimiento de la Ronda Doha en estado de parálisis a las negociaciones entre la UE y los tres bloques subregionales latinoamericanos. Hay tres opciones:

- a) No impacto de la Ronda Doha en la conclusión del Acuerdo de Asociación con el Mercosur y la CAN. Supondría la existencia de negociaciones paralelas e independientes en ambos foros, subregional y multilateral. Es el escenario menos natural porque, empíricamente, existe una interconexión evidente entre ambos y la dinámica en uno de esos foros se ha visto inevitablemente afectada por la dinámica del otro, como se verá a continuación.

- b) Impulso indirecto de la Ronda Doha a la conclusión del Acuerdo de Asociación de la UE con la CAN y el Mercosur. Implica asumir la premisa de que el fracaso de las negociaciones multilaterales no debe obstaculizar, sino convertirse en un incentivo para que las partes busquen desde ya mismo una resolución positiva en el ámbito birregional, ante la necesidad improrrogable de contar con reglas comerciales claras en sus relaciones recíprocas que pongan punto final en el nivel birre-

gional a la indeseada situación de incertidumbre que impera en la esfera comercial multilateral. Este escenario es en teoría posible, mas nos parece poco probable para el caso de las negociaciones con el Mercosur y la CAN —no así en otras negociaciones, como con Corea del Sur— a la luz de lo que se afirma a continuación.

- c) Retraso de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con el Mercosur y la CAN provocado por la Ronda Doha. Conlleva aceptar la premisa de que las negociaciones birregionales sobre ciertos sectores o materias continúan a la espera de la terminación de Doha, puesto que lo birregional tomaría como base lo que se acordase en el ámbito multilateral. Es en este momento el escenario más factible. De hecho, un análisis de la dinámica negociadora del componente comercial del acuerdo de asociación entre la UE, la CAN y el Mercosur, así como en otras negociaciones europeas en curso,⁶⁷ permite apreciar claramente que las dilaciones para cerrar las líneas arancelarias y los cupos de los productos sensibles tuvieron siempre como argumento principal —sobre todo por parte europea— la necesidad de concluir primero las negociaciones en la Ronda de Doha. Ello da fe de que la doctrina Lamy ha influido poderosamente en las negociaciones birregionales, paralizándolas de facto hasta ver cómo se resolvían los temas sensibles en la OMC.

Ahora bien, esto no supone que Doha tenga necesariamente que finalizar primero —sea con éxito o con fracaso— para que puedan avanzar las negociaciones del acuerdo de asociación con los dos bloques subregionales latinoamericanos, puesto que la UE ha concluido acuerdos de asociación con otros países y bloques regionales mientras se negociaba Doha, y está negociando con otros, según se apuntó antes. Lo que significa realmente es que la incertidumbre en el foro de la OMC ha demorado y seguirá muy probablemente retrasando las negociaciones europeas con los bloques subregionales latinoamericanos, con el corolario de que *rebus sic stantibus* no es esperable un acuerdo a corto plazo. Pero si perdura mucho tiempo la parálisis de la Ronda Doha no cabe descartar —vistas las declaraciones políticas antes apuntadas— que la UE, la CAN y el Mercosur decidan salir del *impasse* actual y relanzar sus negociaciones birregiona-

les. Cuestión distinta es si, en caso de retomar las negociaciones, serán capaces de llegar a un acuerdo, dadas las abundantes líneas rojas que les separan. Por vía de consecuencia, tampoco hay que excluir que, si no fuera posible un acuerdo birregional, se recurra finalmente a acuerdos bilaterales con los países de estos bloques que más interesan a la UE. Pensamos en particular en Brasil, por las razones expuestas con anterioridad al valorar el estado de las negociaciones de la UE con el Mercosur.

Reflexiones finales

Las perspectivas no son halagüeñas en las relaciones eurosuramericanas. Por un lado, el acuerdo con Chile ha funcionado correctamente, pero todavía no ha satisfecho completamente el nivel de expectativas que envolvieron a su alumbramiento, por lo que es preciso fortalecerlo en algunos aspectos. De las negociaciones de la UE con el Mercosur poco hay que añadir a lo dicho antes: se han celebrado 16 rondas negociadoras sin éxito, y desde hace más de cinco años el futuro de la asociación se encuentra en una situación que tanto puede calificarse de *stand-by* como de *stand-off*. Las negociaciones de la UE con la CAN avanzaron bastante en las primeras rondas, pero ahora están estancadas debido a las diferencias afloradas en diferentes ámbitos, en particular en el agrícola. Parece la historia repetida de lo acaecido con el Mercosur. Finalmente, Guyana y Surinam difícilmente firmarán un acuerdo de asociación con la UE fuera del marco privilegiado de que disfrutaban con los países ACP, máxime cuando a finales de 2008 ambos países, junto con otros miembros de la Cariforum, suscribieron con la UE un acuerdo de asociación económica.

A la postre, esta compleja situación explica en buena medida que no sea viable a corto plazo que la UE comience a negociar un acuerdo de asociación con la UNASUR, organización en fase de nacimiento que engloba a los antedichos países y bloques comerciales suramericanos. Ciertamente, hay declaraciones de apoyo de la UE al desarrollo de este proceso de integración suramericana desde el momento mismo de su creación.⁶⁸ Pero el interés europeo por Suramérica se va diluyendo con el paso del tiempo, a medida que ha ido creciendo el escepticismo de la UE con respecto a los procesos de integración latinoamericanos, debido a los complejos y enormes retos que deben afrontar y a las experiencias falli-

das del pasado, y paralelamente la UE va focalizando su atención en prioridades originadas en el propio espacio europeo (la adhesión de nuevos estados a la UE y la profundización de la integración tras el fracaso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004), o en las relaciones con otros países y regiones del mundo que, para Europa, pueden resultar tan o más interesantes económicamente que Suramérica, e inclusive de mayor relevancia desde el punto de vista político y de la seguridad, como es el caso de China, India, Suráfrica, Rusia y los países del Cáucaso (Peña, 2007). Por descontado, en este enfriamiento del interés europeo por la región latinoamericana han influido también otros factores, como los enfrentamientos entre la UE y determinados países suramericanos en foros y negociaciones multilaterales, como la OMC y la V Cumbre birregional entre la UE y ALC y, de modo indirecto, el decaimiento del interés estadounidense por ALC.⁶⁹ La conjunción de estos y otros factores hacen que en estos momentos la UE haya adoptado una *actitud de prudente espera*, por así decir, hasta verificar si se avanza hacia la construcción de un espacio suramericano.

Este estudio no constituye el lugar apropiado para analizar si es viable la consolidación de la UNASUR. Con todo, nos parece factible llevar a cabo esta tarea siempre y cuando exista tiempo, paciencia, recursos y, sobre todo, la confianza recíproca y la voluntad política colectiva necesaria para canalizar el proceso de complementariedad económica, así como que se utilicen métodos de trabajo adecuados a la realidad actual para optimizar los esfuerzos, de tal suerte que paulatinamente se vayan generando las imprescindibles solidaridades de hecho entre los países que permitirán avanzar conjuntamente hacia la integración de Suramérica, a modo y semejanza de lo que ocurrió en Europa en la década de 1950. Solo con una visión estratégica a largo plazo como la pergeñada podrá materializarse en los hechos la empresa común algún día (Cienfuegos, 2009).⁷⁰

Naturalmente, si la integración suramericana acaba cuajando, será mucho más sencillo el estrechamiento de relaciones con la UE. Y esta puede favorecer aquel proceso, en la medida en que prosiga —y redoble— el apoyo financiero y político brindado hasta ahora y, sobre todo, cambie efectivamente la orientación de las prioridades de la cooperación para el desarrollo. Un buen paso en esta dirección lo constituye la revisada estrategia de la UE en relación con ALC, en la medida en que la Comisión Europea se ha fijado como desafíos temáticos de la asociación estratégica la cohesión social, la integración regional, el fomento

del multilateralismo, el respeto de los derechos humanos y la democracia, y el medio ambiente, cambio climático y energía (Comisión Europea, 2008). La Declaración final de la V Cumbre de la UE y ALC (Lima, mayo de 2008) avaló este enfoque e hizo énfasis en la promoción de una red de acuerdos de asociación con los países y los bloques comerciales latinoamericanos y caribeños, incluyendo áreas de libre comercio, que favorezcan la cohesión social (reducción de las asimetrías) y la integración regional dentro de ALC, y por este motivo se opta por la flexibilidad para su constitución, atendiendo a la realidad de cada país y proceso subregional de integración. Ello no esconde, sin embargo, que en las relaciones entre Europa y ALC no se han producido progresos dignos de mención en los últimos años, encontrándose estancadas y, lo que es más grave, sin que se vislumbren espacios claros para avanzar de manera sustantiva, porque no hay claridad sobre los posibles derroteros comunes, ni hay definida una estrategia compartida.⁷¹ Su corolario es que diez años después de anunciado el ambicioso objetivo de establecer una Asociación Estratégica Birregional, planteado en la I Cumbre Birregional de Río en 1999, este todavía sigue pendiente y solo la puesta en marcha de un nuevo modelo de relaciones entre la UE y América Latina ofrecerá posibilidades de avanzar realmente hacia esta meta que se manifiesta tan elusiva (Arenal, 2009).

Uno de los objetivos centrales de la próxima Cumbre birregional UE-ALC, que tendrá lugar en España, concretamente en Madrid en la primavera de 2010, es anunciar la conclusión exitosa de los acuerdos de asociación entre la UE y los países y bloques subregionales latinoamericanos y caribeños con los que se está negociando, o en su defecto, y como parece más probable cada vez en el caso del Mercosur, brindarles el impulso político decisivo para salir del *impasse* actual. Para ello se revela cada vez más preciso que la UE, el Mercosur y la CAN *muevan ficha* y acepten concesiones recíprocas en los temas sensibles, tratamientos diferenciados que reconozcan las asimetrías entre los dos bloques y mecanismos compensatorios y complementarios —fundamentalmente vía el pilar europeo de la cooperación para el desarrollo, tanto de la UE como de sus estados, pero no solo con este instrumento, pues también han de implicarse los países suramericanos— para los sectores sociales y medioambientales más afectados por la apertura económica.⁷²

A estos efectos, se podría aprovechar la rica experiencia interna de integración con cohesión social de la UE, que ha demostrado que un mo-

delo de apertura comercial con un nivel de competitividad suficiente para estar en el mercado sin producir la exclusión social es superior al modelo de zona de libre cambio estricta (Dios y Torres, 2009: 5). Las lecciones derivadas de la década transcurrida desde la primera Cumbre eurolatinoamericana y caribeña también deberían tomarse en consideración, si quiera para bajar del plano de la retórica al nivel de los compromisos específicos con relación a objetivos bien definidos, por limitados que sean, y por el bien de las relaciones mutuas, cambiar las percepciones equívocas de una y otra parte que tanto distorsionan el desarrollo de la asociación común.

Ello pasa por realizar con visión de futuro un diagnóstico de los campos de acción conjunta realmente prioritarios en el contexto actual de crisis internacional, elaborar planes concretos de acción para acometerlos, con propuestas de solución a los puntos conflictivos, incluido el tratamiento de las asimetrías, que aborden con flexibilidad dichas diferencias interregionales e intrarregionales en una primera fase, pero sin impedir una convergencia progresiva de los países y bloques suramericanos entre sí y con la UE tras un tiempo razonable y, finalmente, como corolario de lo anterior, introducir nuevos y más eficaces métodos de trabajo para adaptar las hojas de ruta a los continuos cambios que seguirán observándose en la realidad, tanto en el plano global como en el de cada una de las regiones.

Además habrá que buscar interlocutores adecuados que aseguren la representatividad democrática y social y un mínimo de institucionalidad que permita un seguimiento y rendición mutua de cuentas en las agendas concertadas. Una certera sugerencia apuntada para lo primero sería encomendar a un grupo de trabajo compuesto de personalidades independientes de alto nivel la realización de un informe *policy-oriented* en el sentido antes expuesto, que debería presentarse a evaluación en la Cumbre. Para lo segundo se podrá recurrir al Grupo de Embajadores Permanentes Latinoamericanos ante la UE, pero dotándole de mayor capacidad resolutive. Además, resultará imprescindible lograr una fuerte participación de la sociedad civil y de las instituciones parlamentarias subregionales y el Parlamento Eurolatinoamericano, puesto que solo así será posible forjar una auténtica asociación que atienda a las necesidades de los ciudadanos (Ayuso, coord., 2009; Peña, 2009).

La Cumbre de 2010 proporciona una valiosa oportunidad para profundizar en unos casos y relanzar en otros la asociación de la UE con los

países y bloques subregionales latinoamericanos, así como con la región en su conjunto. ¡Ojalá no se malgaste esta nueva oportunidad!

Notas

1. De estos, 324 fueron notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947 o el GATT de 1994; 29 de conformidad con la Cláusula de Habilitación; y 68 de conformidad con el artículo V del AGCS (véase http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm).

2. Es preferible hablar de una relación especial de la UE con América Latina o el Mercosur, a pesar de que la Comisión Europea suele utilizar el calificativo de «estratégico» cuando alude a las relaciones con ellos desde la década de los noventa, porque, desde una perspectiva rigurosa, la asociación mutua no es realmente estratégica ni para la UE ni América Latina o el Mercosur a la luz de diversos datos (cifras de comercio, inversión y cooperación, desencuentros en temas del diálogo político a pesar del consenso sobre los principios básicos —promoción del multilateralismo y protección de los derechos humanos, por ejemplo—, prioridad europea por reconducir sus procesos paralelos de integración más profunda y ampliación continua, atención creciente latinoamericana y mercosureña por la cuenca del Pacífico y particularmente por China, escaso interés de los nuevos países miembros de la UE en la región latinoamericana, etc.) que se exponen después.

3. Sanahuja (2007: 6) señala que uno de los elementos de cambio del regionalismo abierto de integración «sur-sur» característico del anterior período 1990-2000 es hoy en día la proliferación de negociaciones y de acuerdos «sur-norte» de integración económica profunda. Estos acuerdos caracterizados como OMC+ son más exigentes que los propios acuerdos de integración regional en materia de liberalización comercial, pues incluyen normas en materias como protección de inversiones, facilitación del comercio, apertura de mercados de contratación pública y políticas de competencia (llamados generalmente «los temas Singapur»), así como propiedad industrial y resolución de controversias.

4. Según la lista de clasificación de países por ingreso nacional bruto per cápita del BM, de julio de 2009, en Suramérica, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela son países de renta mediana alta, mientras que Bolivia, Ecuador, Guyana y Paraguay lo son de renta mediana baja (accesible en <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>).

5. Para una panorámica general de estas relaciones, véase Alcántara y Ortiz (2008); Celare (2008b); Comisión Europea (2008); Díaz, Fernández y Zapatero (2008); Freres y Sanahuja (2006); Martín (2006); Osterlof (2008); Rojas (2009).

6. Así, Pérez (2004) indica que el Tratado de Libre Comercio entre México y la UE es simplemente un acuerdo OMC Plus con el que se alcanzan las aspiraciones de la UE de incluir los llamados temas Singapur en el seno de la OMC, debiendo ser considerado por el Mercosur y otros países latinoamericanos como un ejemplo del sendero incorrecto a seguir en su relación con la UE.

7. En un sentido parecido, Ayuso (coord, 2009: 29) señala que la UE se ha diferenciado de Estados Unidos en su enfoque relativo a los acuerdos «norte-sur» tanto por su posición favorable al fortalecimiento de los bloques regionales latinoamericanos como por la inclusión de mesas de negociación de asimetrías y trato especial y diferenciado y, finalmente, por la naturaleza integral y no meramente comercial de sus acuerdos con terceros países, al incluir también los pilares de diálogo político y cooperación.

8. Véase sobre las relaciones entre la UE y México, Centro Empresarial México-Unión Europea (2007); Rozo (2006); Velázquez y Domínguez (2005).

9. Véase sobre las relaciones entre la UE y Centroamérica, Altmann (2008); Cienfuegos y Jovtis (2009); Pérez (2008).

10. Véase, dentro de esta monografía, la ponencia de Noemí Mellado.

11. Véase sobre el tema Ayuso (2008); Sanahuja (2008a).

12. Si bien en relación con América Latina, véase sobre el tema el estudio reciente —encargado por el Parlamento Europeo y presentado en la primavera de 2009— de viabilidad de un acuerdo de asociación global interregional entre la UE y ALC, en el que hemos participado y que contiene referencias continuas a los países y bloques subregionales suramericanos (Ayuso, coord., 2009).

13. En general, sobre la UNASUR véase Cienfuegos (2009); Cimdamore y Rodríguez (2008).

14. En Suramérica hay otros territorios al margen de los 12 países enumerados, como la Guyana francesa, que es un departamento francés de ultramar bajo soberanía de este país, y los territorios británicos de ultramar representados por las islas Georgia del Sur, Sandwich del Sur y las Malvinas (Falkland), que son territorios no autónomos bajo administración británica, y objeto de reclamación internacional de soberanía por parte de Argentina. Debido a la dependencia de los departamentos y territorios mencionados de los antedichos dos países europeos, las relaciones con ellos no es objeto de examen en esta investigación, pues los intercambios de bienes y servicios con ellos son comercio intracomunitario en las condiciones fijadas por el derecho comunitario, diferentes para la Guyana Francesa (arts. 349 y 355.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE, antiguo artículo 299.2 del Tratado CE) y los territorios británicos de ultramar (art. 355.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE, antiguo artículo 299.3 del Tratado CE). Lo mismo sucede con la IED de los países europeos en estos departamentos y territorios de ultramar, que son consideradas «inversiones intracomunitarias» y están regidas fundamentalmente, también en condiciones

distintas, por los artículos 63 y siguientes, 349 y 355 del Tratado de Funcionamiento de la UE (antiguos arts. 56 y siguientes y 299 del Tratado CE) en el caso de la Guyana Francesa y artículos 198 y siguientes y 355.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE (antiguos arts. 182 y siguientes y 299.3 del Tratado CE) en el caso de las islas Georgia del Sur, Sandwich del Sur y las Malvinas (Falkland). En fin, la cooperación europea al desarrollo con los territorios de ultramar mencionados es objeto de un régimen especial asimilable al de los países ACP en el marco del Décimo FED (Acuerdo interno entre los representantes de los gobiernos de los estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 17 de julio de 2006), mientras que la Guyana Francesa recibe ayuda en el marco del régimen especial al que se refiere el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la UE (antiguo art. 299 del Tratado CE).

15. Secretaría de la CAN, «Principales indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas 1998-2007», de 10 de junio de 2008, accesible en <http://www.comunidadandina.org/suramerica.htm>

16. Para las cifras y estadísticas de comercio, inversión y cooperación al desarrollo de la UE con países y regiones del mundo que proporcionamos en esta investigación hemos usado fundamentalmente Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>) y la información que proporcionan determinadas Direcciones Generales de la Comisión Europea, concretamente la DG Trade (<http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>), la DG de Desarrollo y países ACP (http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries_en.cfm) y la Oficina de Cooperación EuropeAid (http://ec.europa.eu/europeaid/where/index_es.htm). También es posible recurrir, en relación con algunos países —como Chile— y bloques subregionales —como el Mercosur y la CAN— a los documentos «SIA» (*Sustainability Impact Assessment*) que subvenciona la Comisión Europea (la lista de los SIA ya finalizados o en proyecto se encuentra en <http://ec.europa.eu/trade/issues/global/sia/news.htm>). La información se ha contrastado con otras fuentes, en particular de la CAN (<http://www.comunidadandina.org/estadisticas.asp>), el Mercosur (http://www.mercosur.int/t_container.jsp?contentid=287&version=1&channel=secretaria) y la Caricom (<http://www.caricomstats.org/>), indicándose —en su caso— si existían diferencias entre ellas. En fin, las cifras y datos transcritos se han contrastado con otras fuentes disponibles, sean bases de datos o publicaciones estadísticas, en particular de diversos organismos internacionales dedicados al comercio y las inversiones. Se trata de las siguientes páginas webs: http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/statistics.htm (OMC), http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_33715_1_1_1_1_1,00.html (OCDE), <http://www.imf.org/external/data.htm> (FMI), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,menuPK:232599~pagePK:64133170~piPK:64133498~theSitePK:239419,00.html> (BM), <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1584&lang=3> (UNCTAD), <http://www.>

eclac.org/publicaciones/ (CEPAL), http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSTITIOWEB/e_principal (ALADI) y <http://www.iadb.org/dataintal/> (INTAL).

17. Al analizar *infra* las relaciones de la UE con cada país y/o bloque comercial suramericano se especifican las cifras de comercio, inversiones y cooperación para el desarrollo.

18. Además de la doctrina citada específicamente, véase para mayores detalles de las asociación entre la UE y Chile, Altemir (2005); Gamboa (2008); Silva (2006).

19. Últimamente se viene hablando en la doctrina de *acuerdos de cuarta generación bis* o inclusive de *acuerdos de quinta generación* para referirse a los acuerdos de implementación de los acuerdos de cuarta generación. Estos últimos son, en esencia, acuerdos marcos que definen las directrices de la relación de cooperación sobre principios de reciprocidad y de intereses comunes, sentando las bases para el posterior desarrollo gradual de su contenido, mediante las correspondientes negociaciones entre las Partes. Su objetivo final es el establecimiento a medio plazo de zonas de libre comercio a través de la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas, incluyendo también una mayor cooperación en ámbitos diversos como los técnico-científicos, culturales, educativos, sociales, control de la inmigración ilegal y el crimen organizado, entre otros. Asimismo, estos acuerdos prevén una estructura institucional conformada por un Consejo de Asociación para supervisar la aplicación de los mismos, que es asistido por un Comité, unos Comités Especiales, un Comité Parlamentario y un Comité Consultivo mixto. Ejemplos de acuerdos de cuarta generación serían el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre la Comunidad Europea, el Mercosur y sus estados miembros, de 1995, y el Acuerdo Marco de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea, sus estados miembros y México de 1997 (véase sobre el tema, Sobrino, 2005).

20. En parte, la exposición que sigue se basa en el documento de Campos (2006).

21. Merece la pena indicar que el acuerdo de asociación entre la UE y Chile, así como los futuros acuerdos de asociación con el Mercosur y la CAN, están supeditados —*inter alia*— a la compatibilidad con las reglas de la OMC relativas a los acuerdos regionales del comercio, y de modo particular a lo dispuesto por el artículo XXIV del GATT de 1994 (si se trata de constituir zonas de integración de mercancías) y el artículo V del GATS (en el caso de los servicios).

De acuerdo con el párrafo 8, apartado b, del artículo XXIV del GATT de 1994, se acepta la existencia de zonas de integración —zonas de libre cambio y uniones aduaneras— como excepción a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida si, entre otros requisitos, el acuerdo cubre *lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los estados miembros del acuerdo regional*.

Esta referencia es controvertida porque suscita si debe ser interpretada en términos cualitativos (ningún gran sector de las relaciones debe quedar al margen de la liberalización) o cuantitativos (con relación a un porcentaje del comercio liberalizado en el seno del área de libre comercio, que estaría sobre el 90%), así como si se trata de requisitos autónomos o más bien acumulativos. Un estudio de la Secretaría de la OMC de 1995 sobre el regionalismo y el sistema de comercio mundial se inclina porque son criterios acumulativos (OMC, 1995). Una interpretación sistemática de las reglas de la OMC aboga en el mismo sentido, en la medida en que el preámbulo del artículo XXIV del GATT de 1994 reconoce que la contribución a la expansión del comercio mundial de los acuerdos de integración es mayor «si la eliminación de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas entre los territorios constitutivos se extiende a todo el comercio, y menor si queda excluido de ella alguno de sus sectores importantes». A mayor abundamiento, el artículo V, apartado 1 a) del GATS establece que la cobertura sectorial sustancial exigida para un acuerdo de liberalización de servicios «se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro». En cambio, hay autores —como Healy, Pearce y Stockbridge (1998)— que señalan que la referencia a lo esencial de los intercambios comerciales ha sido entendida por los estados como una manera de evitar la inclusión de sectores particulares en el acuerdo de integración, como ha sido tradicionalmente el caso de la agricultura. El Órgano de Apelación de la OMC ha evitado conscientemente pronunciarse al respecto en su informe de 22 de octubre de 1999, *Turquía-India. Restricciones aplicadas a las importaciones de textiles y prendas de vestir AB-1999-5, WT/DS34/AB/R*. Sobre el artículo XXIV del GATT'94 y el artículo V del GATS, véase Espósito (2000).

Cabe añadir que Chile y los países del Mercosur y la CAN también deben cumplir las reglas de la ALADI relativas, y sobre todo el artículo 44, que exige que cualquier preferencia que otorguen cualquier país aladiano a terceros países o bloques de integración —como la UE— deberá automáticamente extenderse a los restantes miembros de la ALADI. Véase al respecto Hummer y Prager, 1997.

22. Chile cuenta con 17 acuerdos de libre comercio con más de 50 países, entre los cuales encontramos economías de gran tamaño como, por ejemplo, China, Estados Unidos y la UE; y otras de un tamaño menor pero de gran importancia para Chile por estar insertas en América Latina, como es el caso de Costa Rica y El Salvador. La situación es análoga en la UE, ya que son por lo menos 22 sus acuerdos de libre comercio con países y bloques comerciales del mundo, como México y el Cariforum. En ambos casos se están negociando nuevos acuerdos con otros países y organizaciones de integración.

23. Comisión Europea (DG Trade), «Chile. EU Bilateral Trade and Trade with the World», de 15 de septiembre de 2008», en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113364.pdf.

24. No se computa el comercio intrarregional europeo (los intercambios de bienes entre los estados miembros de la UE), que es el más elevado del mundo dentro de un bloque comercial, en torno al 70% del comercio europeo total, sin que ningún país miembro mercadee con sus colegas menos del 50% del total de sus intercambios de bienes y servicios.

25. Para un mayor detalle de la cooperación europea con Chile véase http://www.delchl.ec.europa.eu/sp/eu_and_country/cooperacion.htm <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/chile.pdf>.

26. Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE), «Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2003-2007», de febrero de 2009 y *Aid Statistics, Recipient Aid Charts, Chile*.

27. El mineral de cobre y los productos derivados de él representan más del 50% de las exportaciones chilenas a la UE. Con la particularidad adicional de que el volumen total de toneladas exportadas a Europa no ha variado mucho en el período examinado (2003-2007), de manera que resultan en gran medida de los altos precios del cobre en el mercado internacional de los últimos años (prácticamente se cuadruplicó entre 2003 y 2007), siendo difícil que se mantenga esta variable tan al alza en el futuro. Para cifras exactas que revelan la importancia tan elevada de las exportaciones del cobre chileno a la UE, véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2007: 16-23).

28. De hecho, es ya el ámbito en el que están aflorando los efectos negativos más visibles, debido al significativo grado de sustitución de cultivos (granos, remolacha, flores y hortalizas finas, entre otros) y de los actores (reemplazo de pequeños y medianos productores por agricultores nuevos y empresas de mayor capacidad económica).

29. En el estudio encargado por el Parlamento Europeo y presentado en 2009 acerca de la viabilidad de un acuerdo de asociación global interregional entre la UE y ALC, antes mencionado (Ayuso, coord., 2009) se apunta para la región latinoamericana —lo que *grosso modo* es extrapolable al caso de Chile y también para los otros países y bloques subregionales de integración suramericanos luego analizados— que hay que tener en cuenta la dimensión social de las relaciones eurolatinoamericanas, implantando medidas de cohesión en dos sentidos.

Por un lado, políticas de compensación, que están orientadas a limitar o, en su caso, compensar los efectos sociales y medioambientales negativos relacionados con la liberalización comercial generados por los acuerdos y deberían incluir de forma muy particular tres ámbitos: la asistencia técnica relacionada con el comercio, los efectos sobre el mercado de trabajo y el impacto ambiental —agenda de acompañamiento.

Por otro lado, políticas complementarias, que deberían incorporar a la agenda de desarrollo, tanto en el nivel internacional como el nacional y local, las

dimensiones política y social en igualdad de condiciones con la económica — agenda complementaria.

Para llevar a cabo estas políticas compensatorias y complementarias y favorecer a la postre la consecución de los tres ejes prioritarios de la política de cooperación de la UE antes señalados, habrá que sopesar la instauración de otros nuevos instrumentos de cooperación y hacer una cuantificación de los recursos financieros necesarios, porque los actuales son insuficientes para responder a todos los retos que suscita la construcción de una asociación eurolatinoamericana viable.

En el mismo estudio se indican otras medidas que serán probablemente necesarias para profundizar la relación eurolatinoamericana, también aplicables en buena medida a Chile y a los otros países y bloques comerciales objeto de esta investigación, en ámbitos como la libre circulación de personas que ejercen actividades económicas por cuenta propia o como asalariadas y la cultura, la ciencia y la tecnología.

30. Conviene reseñar que la elaboración del SIA de Chile se hizo en paralelo a las negociaciones oficiales, y sin participación efectiva de la sociedad civil, por lo que las conclusiones tuvieron muy poca influencia en unas negociaciones que prácticamente estaban finalizadas. Por otra parte el informe apenas apreciaba impactos negativos, ni en la sostenibilidad económica, ni en la social, más allá de los problemas de desigualdad ya existentes antes de la firma del acuerdo. En cambio sí se preveía un impacto ambiental por el incremento de la presión en la explotación de recursos naturales, señalando unas pocas medidas de mitigación. En fin, en el SIA no se instauraron medidas de seguimiento y control de la aplicación del Acuerdo de Asociación.

31. En efecto, tras la IV reunión del Consejo de Asociación, celebrada en Praga el 14 de mayo de 2009, en la Declaración final se lee que «los ministros han acordado trabajar con diligencia en pro de la creación de una Asociación UE-Chile para el Desarrollo y la Innovación. [...] Han convenido en que la mejor manera de dar un mayor protagonismo a los aspectos birregionales de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación es determinar y conceder prioridad a aquellas cuestiones de interés fundamental para América Latina sobre las que la UE puede aportar experiencia y conocimientos técnicos válidos, contribuyendo así a fomentar iniciativas birregionales que favorezcan el desarrollo y la innovación. En este sentido, los Ministros han convenido asimismo en que los esfuerzos iniciales para hacer avanzar la Asociación para el Desarrollo y la Innovación deberían centrarse en dos ámbitos específicos que responden a dichos criterios, a saber, la educación y la energía, mientras que la innovación debería considerarse un tema transversal en estos y otros futuros ámbitos en que se aplique la Asociación» (texto en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/107748.pdf).

32. Véase sobre las relaciones entre la UE y el Cariforum, Dawar y Evennett (2008); Sauvé y Ward (2009); Sotillo (2009).

33. En general, sobre los AAE de la UE con los países ACP y sus consecuencias, véase Jovtis (2007); Manero (2009).

34. Comisión Europea (DG Trade), «Caribbean. EU bilateral trade and trade with the World», 10 de septiembre de 2008, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113476.pdf

35. Véase, para mayores detalles, Comisión Europea (DG Development and Relations with ACP States), http://ec.europa.eu/development/how/aid_en.cfm

36. Comisión Europea (DG Trade), «Africa, Caribbean, Pacific Statistical Analysis 2007», accesible en <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/stats.htm>. Las bases de datos de la Caricom coinciden sustancialmente con las cifras expuestas de Eurostat al mostrar que en 2007 el comercio total de Guyana con la UE alcanzó los 349,9 millones de dólares y el de Surinam llegó a los 285,4 millones de dólares (véase http://www.caricomstats.org/Files/Databases/Trade/eXCEL%20FILES/CC_EU.htm).

37. Datos tomados de Eurostat, en <http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do?print=true>

38. Comisión Europea (DG Development and Relations with ACP States) http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries_en.cfm

39. Además de los autores citados específicamente, véanse en general sobre las relaciones entre la UE y el Mercosur, Aldecoa (1995); Herrero (2001); Martínez (2003); Ponte y Cienfuegos (2007).

40. Comisión Europea (DG Trade), «Mercosur. EU Bilateral Trade and Trade with the World» de 15 de septiembre de 2008, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113469.pdf

41. Hay que advertir que, en las estadísticas de Eurostat, América Latina aparece compuesta solo por diecisiete estados continentales (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela) y un país caribeño (Cuba). Y, por su parte, la DG Trade de la Comisión Europea agrega dos países caribeños a Latinoamérica: la República Dominicana y Haití.

42. Comisión Europea (DG EuropeAid), http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/mercosur/mercosur_en.htm

43. Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE), «Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2003-2007», febrero de 2009, en http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34485_1897081_1_1_1_1,00.html. Y Aid Statistics, Recipient Aid Charts, Brazil, en <http://www.oecd.org/dataoecd/57/22/1868114.gif>

44. La UE solo ofrecía una liberalización inmediata de los bienes de la categoría A, que afectaba al 31% de las partidas arancelarias que existían en 2004 y una eliminación progresiva (entre 4 y 10 años) para los productos de las categorías B, C y D.

45. Se trata de estimaciones que tienen en cuenta el volumen actual de los flujos de productos agrícolas euromercosureños, que seguramente crecería en caso de una apertura total. Pero el crecimiento no podría ser absoluto porque en estos momentos los países mercosureños tienen otros socios internacionales a los que exportan sus bienes agrícolas, y ni la demanda europea ni la oferta mercosureña pueden aumentar indefinidamente.

46. Estudios realizados por la *Chaire Mercosur* sobre las ganancias de un acuerdo de asociación euromercosureño y los costes de la no integración birregional cifran en unos beneficios no menores a 3.000 millones de dólares (la mitad para cada parte) la conclusión de un acuerdo de plena liberalización (Valladao, 2004). Más recientemente, el SIA de la asociación UE-Mercosur calcula que la liberalización plena tendría como resultado para la UE un incremento del orden del 0,1% de su PIB mientras que en los países del Mercosur se estima que la liberalización plena acarrearía beneficios económicos del orden del 0,5% del PIB en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y quizá hasta del 10% del PIB en Paraguay (University of Manchester, 2009)

47. El director de la Secretaría del Mercosur ha puesto de relieve en una publicación reciente que la liberalización del mercado mercosureño de las compras públicas que demanda la UE no es un tema menor puesto que las empresas del Mercosur no están probablemente en igualdad de condiciones para acceder al mercado de las compras públicas europeas, de manera que podría generarse una nueva asimetría fundamental entre ambos bloques (Quijano, 2008: 180).

48. En el ranking del Informe *Doing Business 2008* del BM, Argentina ocupa el puesto 102, Paraguay el 108, Uruguay el 113, Brasil el 126 y Venezuela el 175 (<http://www.doingbusiness.org>)

49. Se pueden mencionar como causas del lento avance del Mercosur en su proceso de integración la tasa baja de comercio intrarregional (en torno al 13% en 2007), la falta de armonización aduanera completa, el insuficiente desarrollo de las reglas de origen, la inexistencia de políticas comunes en sectores claves (servicios, inversiones y compras públicas, entre otros), las agendas externas diversas de sus estados, las asimetrías crecientes, entre los países miembros y los conflictos entre ellos — guerra del papel entre Argentina y Uruguay, tensiones entre Brasil y Paraguay por la presencia de tropas militares estadounidenses en el territorio de este, etc.—. A ello se suma la desafección hacia el proceso de integración por parte de algunos sectores sociales, seguramente debido al desconocimiento o limitado conocimiento de su existencia.

50. Uno de los motivos más recurrentemente invocados para explicar las dificultades en las negociaciones euromercosureñas ha sido la estrecha vinculación que presentan estas con la Ronda Doha. A este respecto puede consultarse *Chaire Mercosur* (2006) y Molle (2008: 118-119).

51. A pesar de las declaraciones de optimismo de algunos países europeos

(en particular, de España, que presidirá la UE en el primer semestre de 2010; véanse las declaraciones del presidente Rodríguez Zapatero, la vicepresidenta Fernández de la Vega y el ministro de Asuntos Exteriores Moratinos en diversos foros, como la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2009), y del apoyo del Mercosur —como Brasil, en el marco de la III Cumbre bilateral UE-Brasil, que tuvo lugar en Estocolmo el 6 de octubre de 2009, y más recientemente el comunicado conjunto de los presidentes de los estados partes del Mercosur con ocasión de su reunión aprovechando la XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, celebrada en Montevideo el 8 de diciembre de 2009): lo cierto es que todavía no hay indicios reales de que las negociaciones entre la UE y el Mercosur hayan avanzado desde 2004, y así lo pone de relieve la última reunión técnica celebrada entre ambos en Lisboa, el 5 de noviembre de 2009, en la que —según se desprende de informaciones oficiosas— se manifestaron numerosas reticencias por ambas partes para modificar sus posiciones de partida en temas clave, a pesar de que la UE propuso tratar las cuestiones sensibles con flexibilidad, atendiendo a la realidad de cada uno de los países mercosureños.

52. Por ejemplo, se podría crear una Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible euomercosureña de carácter permanente.

53. Véanse en general sobre las relaciones entre la UE y la CAN, Fairlie (2008); Kanner (2005); Suasti (2008).

54. Comisión Europea (DG Trade), «Andean Community. EU Bilateral Trade and Trade with the World», de 22 de septiembre de 2009, accesibles en http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=156&lev=2&order=date. Estos datos difieren sensiblemente de los que se extraen de las estadísticas de la Secretaría de la CAN (<http://www.comunidadandina.org/estadisticas.asp>) y de su documento «La CAN en cifras 2004-2007», de 10 de octubre de 2008, accesible en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGde231.pdf>. Según la Secretaría de la CAN, la población de los 4 países andinos es de 95,5 millones de habitantes), el PIB andino es de 222.000 millones de dólares y el PIB per cápita es de 2.700 dólares, llegando el comercio exterior andino a 124.368 millones de dólares y la superficie a 4,7 millones de kilómetros cuadrados.

55. Comisión Europea (DG Trade), «Andean Community. EU Bilateral Trade and Trade with the World» de 15 de septiembre de 2008, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113469.pdf. Los datos coinciden en lo sustancial con los que —expresados en dólares— proporciona la Secretaría General de la CAN, «Comunidad Andina-Unión Europea (27): comercio exterior de bienes. Principales características», de 20 de mayo de 2008, accesible en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGde210.doc>

56. Los países andinos se quejan igualmente de que 713 millones en 7 años no constituye un aliciente suficiente para impulsarles a comerciar más con

Europa en lugar de hacerlo con Estados Unidos, por lo que Bolivia ha declarado expresamente —y Ecuador lo ha sugerido— que si no sube sustantivamente aquella cifra no firmará un acuerdo de libre cambio con la UE.

57. Secretaría General de la CAN, *El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea: El régimen para los países andinos*, de 16 de diciembre de 2008, accesible en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi911.doc>

58. El texto de base que se utiliza en las negociaciones de estos dos pilares es el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2003.

59. Por ejemplo, el Grupo de Comercio consta de catorce subgrupos negociadores divididos por temas, como acceso a mercados, asimetrías y tratamiento especial y diferenciado, reglas de origen; asuntos aduaneros y facilitación del comercio, y comercio y desarrollo sostenible, entre otros.

60. En el caso de la CAN, la negociación separada de sus países miembros ha encontrado su amparo en la Decisión 598, de 11 de julio de 2004 (<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D598.htm>), que a modo de excepción y bajo cumplimiento de determinadas condiciones otorga libertad a sus países miembros para negociar acuerdos comerciales con terceros países o grupo de países.

61. En términos simples, la UE se ha diferenciado de Estados Unidos en su enfoque relativo a los acuerdos «norte-sur» tanto por su posición favorable al fortalecimiento de los bloques regionales latinoamericanos como por la inclusión de mesas de negociación de las asimetrías y un trato especial y diferenciado y, finalmente, por la naturaleza integral y no meramente comercial de sus acuerdos con terceros países, al incluir también el diálogo político y la cooperación (Ayuso, coord., 2009: 29).

62. Un buen gesto en esta dirección de la UE ha sido declarar públicamente que Bolivia puede incorporarse a las negociaciones comerciales en cualquier momento y aceptar incluso negociar después de firmado el eventual acuerdo de asociación con los otros países andinos.

63. Es suficiente con apuntar que siguen existiendo numerosas formalidades y controles aduaneros que obstaculizan la libre circulación de mercancías dentro de la zona andina, así como que subsisten notables obstáculos no arancelarios, en particular reglamentaciones técnicas, que restringen y dificultan el intercambio libre de productos originarios de los países andinos. Y para consolidar la unión aduanera queda mucho trabajo por hacer, vistas las excepciones arancelarias aún vigentes, la armonización solo parcial de los obstáculos no arancelarios y la inexistencia del despacho aduanero en libre práctica.

64. La reunión ministerial informal, celebrada en Nueva Delhi los días 3 y 4 de septiembre de 2009 por los ministros de comercio de un grupo de más de treinta países miembros de la OMC ha permitido constatar la existencia de suficiente voluntad política para lograr el objetivo, anunciado en la Cumbre del G-8

de Aquila de 8 al 10 de julio de 2009, de concluir durante 2010 una Ronda Doha ambiciosa y equilibrada. Para cumplir este mandato, se han reactivado las conversaciones de alto nivel en Ginebra desde el 14 de septiembre, elaborándose un «programa de acción» con el que reanudar las negociaciones. La Declaración final de la Cumbre del G-20, celebrada en Pittsburgh los días 24 y 25 de septiembre de 2009, renueva el compromiso de terminar la Ronda Doha en 2010.

65. Verbigracia, dentro de la Comisión Europea, la Dirección General de Comercio abogaba por la Ronda Doha como primera y fundamental opción, y durante años ha conseguido de facto que las negociaciones euromercosureñas estuvieran congeladas a la espera de ver lo que sucedía en Doha; la Dirección General de Agricultura apoyaba esta tesis a fin de mantener cuanto más tiempo fuera posible la PAC en su configuración actual; finalmente, la Dirección General de Relaciones Exteriores —con el sostén del Parlamento Europeo— era más proclive a desvincular la suerte de ambos procesos y negociar simultáneamente Doha y la asociación con el Mercosur, lo que parece que hoy en día está ganando (tímidos) apoyos dentro de la UE. Esta fractura se reproducía al nivel de los estados miembros, con posiciones enfrentadas entre, por ejemplo, España y Alemania, que defendía el acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur aunque implicase una reforma de la PAC —si bien España era mucho menos categórica a este respecto que Alemania—, por un lado, y Francia y Polonia, para los que lo fundamental era preservar mientras fuera posible el statu quo de la PAC, por otro, de tal suerte que solo aceptaban un acuerdo de asociación birregional que tenga encaje con aquella política (Cienfuegos y Gratiús, 2008: 48-53).

66. Así, en una reunión de la comisaría de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, y el ministro de Asuntos Exteriores de El Paraguay, de 21 de febrero de 2007, se hizo hincapié en la conveniencia de retomar las negociaciones entre el Mercosur y la UE, aclarando que el reinicio no estaba supeditado a la Ronda Doha. Unos meses antes, en diciembre de 2006, el comisario de Comercio, Peter Mandelson, alegó que convenía concentrarse en una conclusión exitosa de Doha, si bien este deseo no impedía que se mantuviesen abiertas diferentes opciones de acuerdo bilateral de libre comercio con el Mercosur y otros bloques comerciales. Por esta época, el Parlamento Europeo reafirmó, en su Resolución de 12 de octubre de 2006, la necesidad de «desacoplar» las negociaciones con el Mercosur de la suerte de la Ronda Doha.

67. Por ejemplo, las líneas arancelarias aplicables a productos como el azúcar y el banano en el caso de las negociaciones eurocentroamericanas no han sido pactadas todavía por los negociadores de ambas regiones porque han preferido posponer el tema una y otra vez hasta ver qué ocurre en las rondas de Doha (Cienfuegos y Jovtis, 2009).

68. Es destacable la declaración de la Presidencia del Consejo de la UE, de 8 de diciembre de 2004, que reza literalmente: «la UE felicita a los Jefes de Es-

tado de las naciones suramericanas que se reúnen en hoy, 8 de diciembre de 2004, en Cuzco (Perú), por la fundación de la Comunidad Suramericana de Naciones. La UE se congratula por este avance hacia una mayor integración regional y espera con interés continuar la satisfactoria cooperación con sus socios suramericanos» (<http://europa.eu/bulletin/es/200412/p106027.htm>).

69. La contribución de Noemí Mellado a esta monografía recoge un interesante cuadro de texto sobre las relaciones de Estados Unidos y la UE con ALC, en la que se muestran acontecimientos paralelos de reforzamiento de relaciones y pérdida de interés de ambos con Latinoamérica.

70. Apuntalando nuestro planteamiento, un reciente informe de la CEPAL (2009) abunda en la necesidad de impulsar una *cooperación regional renovada*, edificando sobre lo ya existente en la medida de lo posible, con la flexibilidad requerida en cada caso —se habla de geometrías variables y múltiples velocidades, por ejemplo—, agregando nuevos elementos para adaptarse al nuevo contexto internacional y, finalmente, haciendo énfasis en unas pocas prioridades a conservar y/o incentivar, como son incrementar la inversión en infraestructura y el comercio intrarregional, fortalecer la cooperación regional en innovación y tecnología y mejorar el tratamiento de las asimetrías.

En esta línea, el secretario general de FLACSO, en su informe de 2009 sobre la situación de la integración en América Latina, señala que «el liderazgo nacional y regional de actores gubernamentales, de la sociedad civil, de los empresarios, de las comunidades intelectuales, cumplen un rol insustituible de dirigir los procesos [de integración] y orientar las acciones para alcanzar las metas propuestas. Ello se logra sobre la base de establecer unas agendas que permitan la convergencia de iniciativas y de políticas en torno a las metas superiores del conjunto. La construcción de la voluntad política, para tal fin se constituye en un requisito indispensable para lograr reunir los recursos necesarios en un tiempo político definido, el cual debe proyectarse en el largo plazo. En la coyuntura actual se evidencia una sobre oferta de propuestas e iniciativas integracionistas de diferente tipo» (Rojas, 2009: 7).

71. Para un examen y valoración de la Cumbre de Lima, véanse Ayuso (2009); Sanahuja (2008b). Cabe apuntar que la integración regional latinoamericana, la cohesión social y la red de acuerdos de asociación birregionales fueron objeto de sendos seminarios sobre «Las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe, hacia la Cumbre de Lima (2008): agendas y propuestas para una “red” de acuerdos de asociación», organizados conjuntamente por la Universidad Nacional Tres de Febrero (Argentina) y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense, la Fundación Carolina, la Secretaría General Iberoamericana, la Casa de América y la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, en Buenos Aires (marzo de 2008) y Madrid (abril de 2008). Véase para mayores detalles, <http://www.seminariouealc.org/>

72. En un sentido parecido, Sanahuja (2008a: 197) señala que «un enfoque más coherente de esta cuestión requiere abordar la difícil relación entre cohesión económica, social y territorial, y los Acuerdos de Asociación, ya que estos comportan un proceso de liberalización económica profunda que puede no contribuir a los objetos birregionales de cohesión social. En las negociaciones en curso de Acuerdos de Asociación de la UE con Centroamérica y los países andinos, al igual que, en su caso, las que se mantienen entre la UE y el Mercosur, ello supone contemplar adecuadamente las asimetrías, mediante instrumentos como la evaluación de sostenibilidad; el reconocimiento del principio de trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo; el establecimiento de excepciones y períodos transitorios en los sectores en los que sea necesario; y un enfoque distinto de la ayuda al desarrollo, para que esta pueda respaldar políticas de apoyo a la transformación productiva y atenuar los costes del ajuste».

Bibliografía

- Alcántara, M. y M. Salvadora Ortiz, eds. (2008), *Relaciones entre América Latina y Europa. Balance y perspectiva*, Ediciones de la Universidad de Salamanca y SEGIB, Salamanca.
- Aldecoa Luzárraga, F. (1995), «El acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, n° 3, pp. 761-792.
- Altamir Blanc, A. (2005), «Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 38, n° 151, octubre-diciembre, pp. 73-116.
- Altmann, J. (2008), «Integración centroamericana: el gran desafío que enfrenta el proyecto de asociación estratégica», en D. Osterlof Obregón, ed., *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquivada*, Juricentro, Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL) y FLACSO, San José de Costa Rica, pp. 77-98.
- Arenal, C. del (2009), «Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateral?», *DT del Real Instituto Elcano* 36/2009, pp. 1-18.
- Ayuso Pozo, A. (2008), «Cooperación europea para la integración de América Latina: una ecuación con múltiples incógnitas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número extraordinario, pp. 125-146.
- (2009), «Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana. Equilibrios y simetrías», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 85-86, pp. 185-209.

- , coord. (2009), *Estudio de viabilidad: Acuerdo de asociación global interregional para la creación de una zona de asociación global. Service Contract Expo/B/Afet/2008/61*, CIDOB, Barcelona, 8 de abril.
- Campos, Jean Paul (2006), «Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea», de 4 de octubre, accesible en http://www.embachile.be/data_docs/JILYJYLK.pdf
- CELARE (2008a), *Análisis de los cinco años del acuerdo de asociación Chile-UE*, CELARE, Santiago de Chile, noviembre.
- (2008b), *V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, CELARE, Santiago de Chile, 2008.
- Centro Empresarial México-Unión Europea (2007), *México-Unión Europea: una perspectiva empresarial*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México DF.
- CEPAL (2009), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis y espacios de cooperación regional. 2008-2009*, Documento Informativo, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chaire Mercosur (2006), *No Doha Round, no EU-Mercosur Negotiations? Annual Report 2005-2006*, Sciences Po, París.
- Cienfuegos Mateo, M. (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, Serie: América Latina, n° 15, CIDOB, Barcelona.
- (2007), «Mercosur y Unión Europea. Los porqués de una relación en stand-by», *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, n° 1, Córdoba (Argentina), pp. 613-661.
- (2009), «Hacia la integración suramericana. Condicionantes y perspectivas de la Unión de Naciones Suramericanas», en Ch. Freres, y J. A. Sanahuja Perales, coords., *Los nuevos mapas de la integración regional en América Latina*, Editorial Complutense/ICEI, Madrid.
- Cienfuegos Mateo, M. y S. Gratiús (2008), «EU Expectations of Negotiations with Mercosur Three years after the Impasse», en A. Valladao y M. Marconini, eds., *Reviving the EU-Mercosur Trade Talks. A Business Perspective*, Chaire Mercosur de Sciences Po, París, pp. 41-70.
- Cienfuegos Mateo, M. e I. Jovtis (2009), «Las negociaciones del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: estado actual y perspectivas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 17.
- Cimadamore, A. y A. Rodríguez (2008), «UNASUR. Objetivos y viabilidad institucional de la integración», *Densidades*, n° 2, pp. 7-24.
- Comisión Europea (2008), *La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, OPOCE, Luxemburgo.
- (2009), *Hechos y cifras clave de la Unión Europea*, OPOCE, Luxemburgo.
- Dawar, K. y S. Evenett (2008), *Cariforum EPA and beyond: Recommendations for negotiations on services and trade related issues in EPAs: An Analysis of*

- its Government Procurement and Competition Law-Related Provisions*, Working Paper, GTZ GmbH, Berlín.
- Díaz Barrado, C. (2008), «La posición de España en el espacio latinoamericano: el diseño de un nuevo componente de la política exterior española», *Quórum*, pp. 56-63.
- Díaz Barrado, C., C. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel, eds. (2008), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, BOE, Madrid.
- Dios Izquierdo, J. de y R. D. Torres Kumbrián (2009), *Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social*, Fundación Alternativas, Madrid.
- Espósito, C. (2000), «El Mercosur, entre el regionalismo y el multilateralismo», en C. Díaz Barrado y C. Fernández Liesa, coords., *Iberoamérica ante los procesos de integración*, BOE, Madrid, pp. 71-83.
- Fairlie Reinoso, A. (2007), *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo e Instituto Laboral Andino, Lima.
- (2008), «Integración Regional y Acuerdo de Asociación CAN-UE», en D. Osterlof Obregón, ed., *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquivia*, Juricentro, Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL) y FLACSO, San José de Costa Rica, pp. 45-76.
- Fernández Rozas, J. C. (2001), *Sistema del comercio internacional*, Civitas, Madrid.
- Freres, Ch. y J. A. Sanahuja Perales, coords. (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria.
- Freres, Ch. et al., eds. (2007), *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid.
- Gamboa, R. (2008), «El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea. Una mirada a cinco años de su firma», en D. Osterlof Obregón, ed., *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquivia*, Juricentro. Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL) y FLACSO, San José de Costa Rica, pp. 143-155.
- Healy, S., R. Pearce y M. Stockbridge (1998), *El acuerdo sobre la agricultura en la Ronda Uruguay: repercusiones en los países en desarrollo. Manual de capacitación*, FAO, Roma.
- Herrero de la Fuente, A. (2001), «Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea-Mercosur», *Lusíada, Revista de Relações Internacionais*, n° 2, pp. 37-54.
- Hummer, W. y D. Prager (1997), «La Cláusula de la Nación Más Favorecida en ALADI y los procesos de integración con países fuera de América Latina. Análisis particular de la pertenencia simultánea de México a ALADI y TLCAN», *Comercio e Integración*, n° 1, pp. 51-72.

- Jovtis, I. (2007), *Economic Partnership Agreements (EPAs): What is at stake?*, Institute of Global Responsibility, Varsovia.
- Kanner, A. (2005), «Las relaciones exteriores de la Unión Europea con la Comunidad Andina. Un enfoque de gobierno», en J. Roy, J. M. Lladós y F. Peña, comps., *La Unión Europea y la integración regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, Universidad Nacional de 3 de febrero, Buenos Aires, pp. 251-265.
- Kutas, G. (2006), «Still the Agriculture Knot», en A. Valladao y P. Guerrieri, eds., *EU-Mercosur Relations and the WTO Doha Round. Common Sectorial Interests and Conflicts*, Chaire Mercosur, París, pp. 27-66.
- Manchester 1824, Development Solutions y CEPR (2009), *EU-Andean Community Trade Sustainability Impact Assessment. Draft Final Report*, Bruselas, 1 de julio.
- Manero Salvador, A. (2009), «Hacia un nuevo modelo de relaciones entre la Unión Europea y los países ACP», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 19, octubre.
- Martín Arribas, J. J. coord. (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Martínez Puñal, A. (2003), «El Mercosur y la Unión Europea ante la construcción de una asociación interregional», *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XII, pp. 49-77.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2007), *Evaluación de las relaciones económicas y de cooperación entre Chile y los países de la Unión Europea: a cuatro años de vigencia del Acuerdo de Asociación*, octubre.
- Molle, G. (2008), «Negociación Mercosur-Unión Europea», *Revista del CEI-Comercio Exterior e Integración*, vol. 11, nº 1, pp. 95-119.
- OMC (1995), *Regionalism and the World Trading System*, WTO, Ginebra.
- (2009), *World Trade Report 2009-Trade Policy Commitments and Contingency Measures*, WTO, Ginebra.
- Osterlof, D. (2008), «Centroamérica: del proceso de San José al acuerdo de asociación con la Unión Europea», en D. Osterlof Obregón, ed., *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva*, Juricentro, Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OBREAL) y FLACSO, San José de Costa Rica. pp. 99-122.
- Peña, F. (2007), «El camino hacia la Cumbre de Lima. ¿Será posible concluir antes de mayo de 2008 las negociaciones del Mercosur-UE?», *Newsletter mensual*, junio, en <http://felixpena.com.ar>.
- (2008), «La flexibilidad en las negociaciones comerciales. Una cuestión que se ha actualizado en la OMC y en el Mercosur», *Newsletter mensual*, agosto, pp. 1-5, en <http://www.felixpena.com.ar>
- (2009), «La Cumbre ALC-UE 2010 en España. ¿Hacia un salto cualitativo en

- la relación bi-regional transatlántica?», *Newsletter mensual*, junio, pp. 1-6, en <http://www.felixpena.com.ar>
- Pérez Gaitán, C. R. (2008), «Avances en el proceso de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica», en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, CELARE, Santiago de Chile, pp. 177-182.
- Pérez Rocha, M. (2004), «Resultados del Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea», accesible en <http://www.margen.org/tlc/vulgo.htm>.
- Planistat Luxembourg y CESO-CI (2002), *Sustainable Impact Agreement SIA of the trade aspects of negotiations for an Association Agreement between the European Communities and Chile (Specific Agreement nº 1). Final Report Revised*, Luxemburgo, diciembre de 2002.
- Ponte Iglesias M^a T. y M. Cienfuegos Mateo (2007), «Las relaciones Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas para la consecución de un acuerdo de Asociación», en N. Mellado, coord., *Cooperación y Conflicto en el Mercosur*, Lerner Editora, Córdoba (Argentina), pp. 47-101.
- Quijano, J. M. (2008), «Mercosur y Unión Europea: balance y perspectivas», en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, CELARE, Santiago de Chile, pp. 177-182.
- Rojas Aravena, F. (2009), *Integración en América Latina. Acciones y omisiones, conflictos y cooperación* FLACSO, San José de Costa Rica.
- Rozo, C. A. (2006), «La asociación Unión Europea- México: balance y perspectivas», en Ch. Freres y J. A. Sanahuja Perales, coords., *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 105-129.
- Sanahuja Perales, J. A. (2007a), «Regionalismo e integración en América Latina», *Pensamiento Iberoamericano*, nº 0, pp. 75-106.
- (2007b), «Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana», en Ch. Freres et al., eds., *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pp. 1-41.
- (2008a), *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas*, Nota de información, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Luxemburgo.
- (2008b), «La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima», en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, CELARE, Santiago de Chile, pp. 193-207.
- (2009), «Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina», *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, nº 7, 2008-2009, pp. 11-54.

- Sauvé, P. y N. Ward (2009), «Services and Investment in the EC-CARIFORUM EPA: Innovation in Rule-Design and Implications for Africa», en G. Faber y J. Orbie, eds., *Beyond Market Access for Economic Development: EU-Africa Relations in Transition*, Routledge, Londres.
- Sennes, R. y C. Tomazini (2006), «Agenda suramericana de Brasil: ¿proyecto diplomático, sectorial o estratégico?», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, 2006-1, pp. 43-60.
- Seuba, X. (2008), «La nueva política de la Comunidad Europea sobre propiedad intelectual en terceros Estados», *Unión Europea Aranzadi*, vol. 35, nº 6, pp. 5-11.
- Silva, M^a C. (2006), *Evolución del acuerdo de asociación Chile-Unión Europea*, CELARE, Santiago de Chile.
- Sobrinho Heredia, J. M. (2005), «Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Suramericano», en C. Molina del Pozo y A. Faiña Medín, dirs., *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia*, Dijusa, Madrid, pp. 378-384.
- Sotillo, J. A. (2009), «Las relaciones entre la Unión Europea y el Caribe: el acuerdo de asociación económica y sus implicaciones», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 19, octubre.
- Steinberg, F. (2007), «El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?», *ARI*, nº 95, 13 de septiembre, pp. 1-7.
- Suasti Salazar, F. (2008), «La Comunidad Andina en las relaciones birregionales ALC-UE», en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, CELARE, Santiago de Chile, pp. 169-176.
- University of Manchester (2009), *Trade SIA of the association agreement under negotiation between the European Community and Mercosur-Revised Text*, Bruselas, marzo.
- Valladao, A. ed. (2004), *The EU-Mercosur Association Agreement. Mutual Advantages for Business and the Economic Cost of Failure*, Chaire Mercosur Sciences Po., París.
- Velázquez Flores, R. y R. Domínguez Rivera (2005), «Relaciones México-Unión Europea: una evaluación 2000-2004», 14 de enero, en <http://www.sre.gob.mx/uaos/ponencia/09CEEUNAMVelzquezyDomnguez.doc>

9. La Unión Europea y la integración suramericana: espacio político birregional

Noemí B. Mellado

Introducción

En este mundo global no hay espacio para las salidas individuales, ya que en dicho ámbito existe una multiplicidad de componentes, desde socioeconómicos hasta relaciones de poder, que impiden enfrentarlos de manera aislada. De ahí que la aceptación pasiva de las tendencias globales, sin estrategias ante ellas, solo conduce a la intensificación de las desigualdades entre países y hacia su interior.

La agudización de la competencia por la hegemonía económica y la acentuación de la tendencia a la conformación de grandes bloques dejan poco espacio a una Suramérica fragmentada por conflictos, controversias y disidencias que no logran superarse en torno a un eje aglutinador, pese a la tan aclamada unidad latinoamericana.

La integración latinoamericana está sometida a tensiones derivadas de los esfuerzos orientados a: construir sus propios desarrollos nacionales; afrontar las problemáticas que derivan de las dinámicas internas de los procesos integrativos, como las asimetrías entre los países miembros —tanto en sus dimensiones como en sus grados de desarrollo— y hacia su interior —altos niveles de inequidad en la distribución de la riqueza y el ingreso—; transformar la inserción internacional de la región. En este último aspecto encara la búsqueda de nuevos espacios llevándola a extender geográficamente sus dimensiones continental e interregional.

Pese a ello no tiene una percepción y posición común respecto a su inserción internacional y a sus vinculaciones con Estados Unidos y la UE. Los países han adoptado diferentes estrategias de inserción mundial,

lo que los ha llevado a ampliar las divergencias entre ellos y a condicionar la integración regional.

De este modo la integración suramericana ha oscilado entre una propensión a la unidad y a la fragmentación. Actualmente convergen en ella dos procesos: uno adaptativo al mundo global, derivado de la apertura de sus economías al resto del mundo en el marco de los compromisos asumidos con los organismos multilaterales y las decisiones de política nacional, y otro reactivo frente a la globalización, tendiente a crear las condiciones necesarias para aumentar el comercio recíproco.

Se reconoce que el «nuevo regionalismo» tiene las siguientes particularidades: el carácter intergubernamental de sus instituciones; la complejidad de su agenda externa desde que las negociaciones son múltiples; la primacía de su naturaleza comercial pese al avance en otras dimensiones; la incapacidad de avanzar a grados más profundos de integración; el déficit democrático por la ausencia de canales efectivos de participación ciudadana.¹

Las políticas aplicadas en la década de los noventa, con efectos en términos de exclusión y polarización social, fueron objeto de serios cuestionamientos, incluso las de relacionamiento externo por permitir redimensionar las vinculaciones asimétricas con los países centrales y crear nuevas formas de enlace regional con la economía mundial. A comienzos del siglo xxi cambió el clima político alimentado por resistencias múltiples a las políticas neoliberales.

A diferencia de las relaciones con Estados Unidos en las que priman las divergencias históricas, culturales, posicionales e ideológicas, los latinoamericanos han puesto siempre su mirada en Europa, donde en sus marchas y contramarchas han convergido elementos históricos, culturales y políticos, pese a no haber estado siempre en las prioridades europeas.

Estas consideraciones nos llevan a interrogar sobre cuáles son los factores que incidieron para que las expectativas generadas en torno a las relaciones interregionales entre la UE y Suramérica gocen en la actualidad de un destino incierto.

En este marco se analizan las relaciones interregionales que, si bien a partir de los noventa su evolución ha estado atada de alguna manera a la dinámica hemisférica del ALCA, existen todavía con una serie de elementos comunes que se deberían ponderar a los efectos de crear un espacio político sostenible.

El análisis se circunscribe a América del Sur, que es ubicada en el

contexto de las relaciones UE-ALC y, específicamente, en el diálogo político regional a través de las cumbres. Cuando su avance lo requiera se abordarán las particularidades propias de los ámbitos subregionales.

Las relaciones de América Latina con la Unión Europea como objeto de estudio

Entre las relaciones hemisféricas y las continentales

Europa, a partir de la adhesión de Portugal y España en 1986, varió su relación con América Latina, ya que hasta ese entonces no había tenido ninguna significación.²

Estados Unidos también en la misma época modificó su posición en cuanto a la defensa del multilateralismo y la no discriminación, adoptando una actitud pragmática entre el sistema multilateral y un esquema de regionalismo abierto como política activa unilateral. A diferencia de Europa, comenzó a firmar acuerdos bilaterales en contraposición a la política de rechazo que había sustentado, respecto al desarrollo de políticas comerciales por mecanismos paralelos al multilateralismo. Producto de ello fue la Iniciativa para el Caribe (1983) y el Acuerdo con Canadá (1988).

Luego, lanzó el proyecto estratégico de la Iniciativa Bush para las Américas con el fin de crear las condiciones necesarias para adquirir una mayor competitividad en el mercado internacional, y formar un espacio económico ampliado en el ámbito hemisférico. Logró así un acuerdo con los países del Mercosur conocido como «cuatro más uno», cuyo propósito era compatibilizar la integración subregional con la Iniciativa. También se vinculó con México y llevó al TLCAN, en el que se incluyó a Canadá. En este acuerdo se regularon nuevas materias como el movimiento de capitales y derechos de propiedad intelectual, anticipándose a los acuerdos del GATT.

Europa, por su parte, en 1992 celebró con el Mercosur el Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional como soporte institucional al diálogo entre los bloques. En la Cumbre del Consejo Europeo de Essen, Alemania, se ratificó el interés por estrechar relaciones económicas y comerciales con Latinoamérica, llevando a suscribir en Madrid en 1995 el AMIC entre la UE y el Mercosur, iniciando así un proceso de

negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio,³ aunque esta no aparece explícitamente mencionada. Este acuerdo tuvo como objetivo preparar la liberalización recíproca y progresiva del comercio, conforme a la normativa de la OMC, ampliar la cooperación económica e inaugurar un diálogo político presidencial, ministerial y técnico. También firmó con Chile un Acuerdo Marco de Cooperación y a posteriori el Acuerdo Marco de Asociación entre la UE y México.

Esta estrategia interregional encuentra justificación en el contexto de políticas internas y externas que aplicó Latinoamérica en los años noventa generando nuevos incentivos para los europeos. En efecto, las políticas económicas de la época implementaron una serie de reformas que, junto al mercado ampliado de los nuevos esquemas de integración como el Mercosur, despertaron el interés económico hacia la región. El TLCAN, conforme a ciertos analistas (Esquivel Leáutaud, 2005), también sirvió de aliciente, ya que el acercamiento con México facilitaría una vía de acceso al mercado norteamericano.

En un marco ideológico neoliberal y dentro de los postulados teóricos del «Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe» (CEPAL, 1994), los países latinoamericanos tendían a buscar nuevas alianzas. Por un lado actualizaban antiguos agrupamientos: el Pacto Andino devino en CAN; el proceso de Integración Económica Centroamericana, luego de pasar por varias vicisitudes, creó el SICA —febrero de 1993— incorporando a Panamá. Por otro lado, se generaron esquemas nuevos, como el G3 (Grupo de los Tres).

En Suramérica, Brasil propuso en 1993 la constitución del ALCSA como reacción frente a la posibilidad de que Estados Unidos acogiera a otros países latinoamericanos para ampliar el TLCAN, teniendo en cuenta que ya contaba con México y que podía extenderse a América Central y al Caribe. Luego, ante la posibilidad del ALCA,⁴ Brasil reforzó su moción y comenzaron las primeras divergencias dentro del Mercosur, ya que Argentina, en virtud de sus relaciones «carnales» con el país del Norte, veía con agrado incorporarse al TLCAN y acelerar las negociaciones hemisféricas.

Como el avance del ALCA podía afectar los intereses económicos europeos en la región, resultaba necesario estrechar mayores vínculos con Latinoamérica (Bouzas, 2001). Comenzó así su relación con América Latina y particularmente con el Mercosur. La entrada en vigor del AMIC permitió institucionalizar el diálogo político entre ambas regio-

nes. Los latinoamericanos buscaron entonces incluir un actor externo como mecanismo de equilibrio en su vinculación con Estados Unidos (Briceño Ruiz, 2006), lo que significó consolidar la posición de la UE en la región y dio señales de estabilidad y seguridad jurídica para la inversión y el acceso a los mercados por parte de las empresas europeas (Blanc Altemir, 2005).

La Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos de los países de la UE y de América Latina

La I Cumbre en Río de Janeiro (1999) fijó como objetivos el fortalecimiento de los vínculos de entendimiento político, económico y cultural para la construcción de una «asociación estratégica» birregional basada en valores compartidos. Estableció tres dimensiones estratégicas: el diálogo político, basado en el respeto del Derecho Internacional y en la vocación multilateral de las regiones; la relación económica y financiera, centrada en la liberalización extensa y equilibrada del comercio y los movimientos de capitales; y la cooperación en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social.

También en dicha cumbre se anunció el comienzo de las negociaciones para lograr acuerdos de asociación con México, Chile y el Mercosur.⁵ En ellos se incluían, además de una zona de libre comercio, aspectos del diálogo político y la cooperación.

Sin embargo, el tema central de disputa desde el inicio de las negociaciones comerciales fue la PAC por su proteccionismo a la agricultura mediante la utilización de instrumentos arancelarios y no arancelarios —cuotas, trabas técnicas, ambientales, prácticas administrativas, etc.— además de subsidios tanto a la producción cuanto a las exportaciones. Se le adicionaron luego como materia conflictiva los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Ambos inicialmente fueron contemplados en el TLC entre Estados Unidos/Canadá y luego pasaron a engrosar la materia tratada en la Ronda de Negociaciones de Uruguay del GATT de la que devino la OMC.

Frente a estas cuestiones espinosas la UE asumió actitudes reactivas y parciales que resultaron a posteriori insuficientes para neutralizar la influencia norteamericana en la región (Vacchino, 2002). De este modo, a las pretensiones de los países de América Latina para que abrie-

ra el mercado a importaciones del sector agrícola en donde estos son más competitivos, le opuso la demanda de apertura del mercado latinoamericano al sector de los servicios, las compras gubernamentales y la admisión de regulaciones y disciplinas tendientes a asegurar la propiedad intelectual relacionada con el comercio TRIPS. Estos temas se han convertido en un verdadero cuello de botella para el avance de las negociaciones.

*Nuevo siglo: el cambio en las relaciones Unión Europea
y Estados Unidos con América Latina*

A principios del nuevo siglo Europa modificó su relación interregional y varió su posición respecto a los noventa. En ello tuvo influencia, por una parte, el atentado de 2001 que cambió el orden de prioridades de la agenda internacional adquiriendo un rango predominante el tema de la seguridad y, por otra, la marcha de la Ronda de Doha que ya había comenzado. Como consecuencia, subordinó sus relaciones a los compromisos multilaterales de la OMC en donde las posiciones son antagónicas.

En razón de la desaparición del conflicto Este-Oeste y a raíz del atentado del 11 de septiembre, Estados Unidos alteró sus relaciones regionales y el orden de prioridades. Privilegió a otras partes del mundo y al tema de la seguridad, en particular la lucha contra el terrorismo.

En la esfera de debate del ALCA, las cuestiones, con diferentes matices, se asemejaban a las planteadas en las negociaciones con la UE y en el ámbito multilateral. Ya en las prenegociaciones se exhibían las diferencias existentes entre la posición del Norte y la del Sur. La propuesta norteamericana pretendía lograr disciplinas más rigurosas que las existentes en la OMC para regular aspectos vinculados a la propiedad intelectual, los servicios, los suministros gubernamentales y las inversiones. En cambio el Mercosur aspiraba a incluir el desmantelamiento de los subsidios y de los apoyos agrícolas que el gobierno estadounidense daba a la producción, tema derivado por estos al marco de las negociaciones multilaterales.

Frente a esta alternativa, Brasil trató de contraponer a la agenda norteamericana una suramericana y convocó la Cumbre de Brasilia —agosto de 2002—, iniciando el camino hacia la creación de un espacio económico suramericano. Ello surgió como respuesta a la necesidad de pro-

fundizar mecanismos de concertación política para articular posiciones externas frente a las negociaciones multilaterales y hemisféricas (Mellado, 2007a).

En la II Cumbre UE/ALC (Madrid, 2002), si bien se ratificó el compromiso de la Cumbre de Río, los países latinoamericanos aspiraban a que los europeos adoptaran una clara estrategia y lanzaran un amplio acuerdo de asociación birregional (Vacchino, 2002: 119). También se abrió allí la perspectiva de negociaciones con la CAN y Centroamérica, condicionándola a la culminación del programa de Doha para el desarrollo y al logro de un grado suficiente de integración. En el mes de noviembre se celebró el acuerdo de asociación con Chile.

El proceso de ampliación de la UE a 25 miembros afectó las exportaciones suramericanas, especialmente las agrícolas, y redujo el espacio de negociaciones multilaterales y regionales por ser el sector la principal fuente de ingresos y de ocupación de mano de obra en los países incorporados. Por otro lado, estos países tienen escasos vínculos con Latinoamérica y, con las nuevas incorporaciones de 2007 —Rumania y Bulgaria—, se acentuó la problemática al presentar estas economías estructuras competitivas con las regionales.

Los europeos debieron enfrentar también la tensión derivada de la política de Estados Unidos en Irak, que fue acompañada por algunos gobiernos del viejo continente. A ello se le sumó el atentado de Madrid —marzo de 2004— que abrió el debate sobre la estrategia estadounidense de enfrentar al terrorismo global y su proyecto hegemónico de reordenamiento del sistema internacional sobre la base de motivaciones antiterroristas (Sanahuja, 2005).

Las transformaciones en las estrategias comerciales a partir de Cancún

A raíz del fracaso de la V Conferencia Ministerial de la OMC de Cancún, comenzaron a readaptarse las estrategias comerciales no solo de los países latinoamericanos, sino las de Estados Unidos y la UE.

Los estadounidenses iniciaron una ofensiva tendiente a lograr, a través del ALCA, lo que no pudieron conseguir en el marco multilateral mundial. Ella se expresó claramente en la VIII Reunión Ministerial sobre Comercio: mientras que el Norte pretendía incluir en las negociaciones

temas como servicios, compras gubernamentales, inversiones y propiedad intelectual, Brasil aspiraba a incorporar al comercio agrícola los subsidios y el acceso a mercados. Se acordaron dos niveles de negociación: uno general para todos y otro de acuerdos bilaterales y/o plurilaterales que podían comprender los temas conflictivos (Mellado, 2007b). De este modo, mudó su estrategia original amplia por una en etapas, a partir de la suma de acuerdos bilaterales o por grupos de países (Ruiz Caro, 2005), tendiente a debilitar a los países de la región, acorralar al Mercosur y fortalecer su posición a través de negociaciones bilaterales. Con esta orientación, agregó a los acuerdos ya celebrados con México y Canadá a Chile,⁶ a los países de América Central, a través del acuerdo del CAFTA-DR,⁷ y a Colombia, Perú y Panamá.

Desde la Reunión Ministerial de Miami las negociaciones de Estados Unidos y el Mercosur se encuentran paralizadas y, en este sentido, es elocuente el fracaso de la Cumbre de Mar del Plata, ya que se plantearon en este nivel las mismas divergencias que en el ámbito multilateral de la OMC. Por un lado, la mayoría de los países del hemisferio reconoció la contribución que los procesos de integración económica y liberación del comercio en las Américas podían aportar al logro de los objetivos de crear trabajo, enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Paralelamente, los países del Mercosur, junto a Venezuela, opusieron la falta de condiciones necesarias para un ALCA equilibrado y equitativo (Mellado, 2007b).

Respecto a la UE, en la III Cumbre de México —mayo de 2004— se reiteró el compromiso con la consolidación de la asociación estratégica birregional. Se subrayó el «respeto y cumplimiento del Derecho internacional y los propósitos y principios contenidos en la carta de las Naciones Unidas, que junto con el respeto a los derechos humanos, la promoción de la democracia y la cooperación para el desarrollo económico y social...» constituyen las bases de las relaciones entre las regiones (Punto 3). Los cincuenta y ocho países participantes se pronunciaron de forma consensuada respecto a los dos temas centrales: cohesión social —tendiente a combatir la pobreza, desigualdad y exclusión social en América Latina— y multilateralismo, como oposición a las tendencias unipolares de Estados Unidos.

Pese a que la cohesión social era un enunciado sustancial, los resultados se limitaron al intercambio de experiencias en esta materia. No obstante, en la declaración se estableció que «la pobreza, la exclusión y

la desigualdad son afrontas a la dignidad humana que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad» (Punto 39) y la cohesión social como uno de los principales elementos de la asociación estratégica (Punto 50). Se reconoció a la AEC (Asociación de Estados del Caribe) como entidad regional a través de la cual pudiera profundizarse y consolidarse la cooperación con la UE (Punto 97).

Tras los magros resultados de esta Cumbre una sensación de pesimismo fue cundiendo en ambas regiones, mientras que el Mercosur también asumía su decepción por el proyecto hemisférico. De allí que las expectativas por la siguiente Cumbre de Viena fueran modestas.

La integración en Suramérica y la dimensión estratégica

La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)

En América del Sur, mientras tanto, nacía la CSN en la tercera reunión presidencial en Cuzco de diciembre de 2004. Desde el punto de vista estratégico regional, la idea era convertir a Suramérica en un actor político. Si bien Brasil lideró esta propuesta, Venezuela, desde el año 2000, la ha acompañado con una abierta oposición al ALCA. Todo ello se articuló con su estrategia política de consolidación de un mundo multipolar y de contención al avance estadounidense en la región.

En la Declaración final se estableció que el espacio integrado resultaría de la concertación y coordinación política y diplomática y de la profundización de la convergencia entre el Mercosur, la CAN y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los gobiernos de Surinam y Guyana se asociarían a este proceso.

La CSN se presentó como un nuevo desafío al pretender «desarrollar un espacio suramericano integrado... que contribuya, a partir de una perspectiva subregional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales». Resulta claro que los gobiernos de los estados parte aspiraron a conformar un espacio político común que les permitiera potenciar su capacidad de negociación externa, generando así expectativas al perfilarse como un eje articulador de los esquemas subregionales.

En 2005 se realizó la I Cumbre de la CSN en Brasilia con fines de establecer los objetivos y estrategias por seguir en la vinculación regional. Sin embargo, en ella se reveló la falta de consenso e ideas acerca de las finalidades, modos, estructura e instrumentos que debían definirse para iniciar el camino hacia la integración económica y social de los pueblos de América del Sur. En la Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria se determinó que en el campo económico los propósitos de la CSN «incluyen el avance y la consolidación del proceso de convergencia encaminado al establecimiento de una zona de libre comercio suramericana...». Pese al objetivo explícito de establecer una zona de libre comercio, no se logró consenso a la hora de fijar una fecha concreta.

En la Declaración de la II Cumbre de la CSN (Bolivia, 2006) se destacó la necesidad de un nuevo modelo de integración con identidad propia que incluyera los avances y logros de la CAN y el Mercosur, yendo más allá de la convergencia de los mismos. Se establecieron seis principios rectores: solidaridad y cooperación; soberanía; respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos; paz, para que América del Sur siga siendo una zona de paz y solución pacífica de controversias; democracia y pluralismo; y derechos humanos. Se destacó que se deberá dar impulso tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo.

Se fijaron como primeros objetivos los siguientes: la superación de las asimetrías para una integración equitativa; el establecimiento de un nuevo Contrato Social Suramericano que implicaría llevar adelante una promoción de la integración con rostro humano; una integración energética para el bienestar de todos que fuese integral, sostenible y solidaria; la creación de infraestructura para la interconexión de los países miembros; la cooperación económica y comercial.

A raíz de la Cumbre Presidencial sobre Integración Energética realizada en el mes de abril de 2007 en Venezuela, se cambió la denominación por UNASUR.

A principio del 2008 en Cartagena de Indias, los cancilleres de las doce naciones de la región acordaron el Tratado Constitutivo, que se firmó en Brasilia en mayo. Su objetivo general (art.2) es crear «un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgar prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio am-

biente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías». Entre sus objetivos específicos se señalan: el fortalecimiento del diálogo político que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; la integración energética; la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías; la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado; la integración industrial y productiva, privilegiando tanto el rol de las pequeñas y medianas empresas como de las cooperativas; la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales (art.3).

Por las declaraciones, las cumbres y el Tratado parecería que se enmarca dentro de un nuevo paradigma: «potenciación de la capacidad de negociación externa» y «desarrollo socioeconómico», implicando un cambio que la alejaría de los de corte positivista. Sin embargo, plantea dudas sobre la correspondencia entre la manifestación retórica de las declaraciones y las acciones en pos de la integración, como también sobre su viabilidad política (Mellado, 2007a).

Pese a presentarse como una propuesta innovadora en cuanto a los propósitos que persigue, encontraría reproducidas en su seno las mismas divergencias existentes en los dos procesos que tendrían que converger: Mercosur y CAN.

Convergencias y divergencias en Suramérica

Las distintas cosmovisiones y concepciones existentes respecto a la forma de funcionamiento de las economías, al modelo de integración que se pretende, y al tipo de inserción que se busca en el escenario internacional, dieron como resultado la salida de Venezuela de la CAN, expresándose actualmente en la fragmentación dentro del área andina derivada de la importancia relativa que cada uno de sus miembros le adjudica a su relación con Estados Unidos.

Colombia y Perú suscribieron TLC con el país del norte, privilegiando relaciones bilaterales que llevaron a Venezuela a denunciar el Tratado en abril de 2006. La actitud venezolana no es más que una expresión de las divergencias de criterios con relación al rumbo y ritmo del proceso integrador andino, lo que la condujo a solicitar su incorporación como miembro pleno al Mercosur. Paralelamente, firmó con Bolivia el Tratado de Comercio de los Pueblos en el marco de la ALBA,⁸ dando impulso a una nueva integración como opción, al tiempo que apoyó la conformación de la UNASUR.

Ecuador, por su parte, pese a iniciar negociaciones con Estados Unidos, después del cambio de gobierno profundizó su relación con Bolivia. Este último país también solicitó su incorporación al Mercosur como miembro pleno sin renunciar a la CAN —diciembre de 2006—. El esquema subregional andino fue orientándose hacia la ampliación mediante la incorporación de nuevos miembros asociados —Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay.

En cuanto a Venezuela, a partir del triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio del 2004, avanzó hacia una estrategia más radical, propensa a conformar alianzas estratégicas e ideologizar su diplomacia exterior para conformar un nuevo sistema multipolar internacional. Es aquí donde el petróleo pasó a desempeñar un papel clave (González Urrutia, 2006), acompañado por el proceso de internacionalización de la petrolera venezolana PDVSA a través de inversiones en infraestructura en los países geográficamente cercanos, con el fin de asegurar nuevos mercados y lograr una mayor autonomía del mercado norteamericano.

Sobre la base de la perspectiva bolivariana, la ALBA se presentó como un nuevo esquema de unión entre los pueblos (Halvorsen, 2007) e introdujo nuevas variables como el «intercambio solidario basado en la complementariedad». También implicó una novedosa opción frente al proyecto americanista del ALCA y respondió a una visión estratégica, política e ideológica que enfrenta al «ideal bolivariano de una América unida» versus «la opresión del imperialismo norteamericano» (Pantojas García, 2007). El contexto político regional actúa como un entorno favorable al discurso radical confrontativo con Estados Unidos. Aunque el Mercosur no se suma al discurso, Brasil y Argentina tienen en Venezuela un socio para afrontar cualquier intento del país del norte de debilitar el proceso mercosureño.

En este escenario, Venezuela pasó a ser el epicentro energético su-

americano y desde allí proyecta sus líneas de acción hacia Suramérica, Centroamérica y el Caribe a través de las iniciativas de Petroamérica, el Gasoducto del Sur y el Tratado Energético de la ALBA (Mellado, 2007c).

Sin embargo, la región andina resulta atractiva para los estadounidenses pese al desinterés general que muestran por América Latina. Esta valoración deviene de dos temas básicos: por un lado las drogas y por otro el temor a la expansión del conflicto interno colombiano, agravado en la actualidad por el problema generado con Ecuador y Venezuela. Narcoterrorismo, libre comercio y migraciones ilegales se convirtieron en temáticas relevantes y su negociación es comprendida en la agenda bilateral de su regionalismo pragmático (Lowenthal, 2007). En cambio para Europa, la seguridad en Suramérica no es importante, distanciándose de la concepción estadounidense (Ardila, 2004). Sus preferencias se centran en los temas globales: democracia, derechos humanos y medio ambiente.

Suramérica se ve atravesada por una serie de contiendas bilaterales, antes inexistentes, como las que enfrentan a Argentina y Uruguay por las pasteras; a Argentina y Chile por el problema del gas; a Uruguay y el Mercosur por el Tratado de Inversiones (TIFA, sigla en inglés) y las asimetrías; a Bolivia y Brasil por el precio del gas y la nacionalización de los hidrocarburos; a Bolivia y Chile por la salida al mar; a Paraguay y Argentina por la deuda de Yacayretá y por la de Itaipú con Brasil.

La incorporación de Venezuela al Mercosur no resulta clara en cuanto a su significación política. Para algunos autores podría constituir un obstáculo para las negociaciones con la UE y Estados Unidos y/o convertir al bloque en menos democrático; otros asocian a su postura favorable la dimensión estratégica energética y la ampliación del mercado subregional. También cabría como alternativa pensar que, si bien Venezuela basa su relación con el Sur en la energía, favorecida por la crisis sectorial y la presión hacia el alza de los precios del petróleo en el mercado mundial, podría erigirse en un factor equilibrante de poder y de consolidación interna del esquema frente a las disputas comerciales entre Argentina y Brasil y el recelo argentino ante las pretensiones de liderazgo de Brasil.⁹ Pese a ello, el Mercosur se muestra como el eje estratégico al que aspira asociarse el resto de América Latina.

Las actuales circunstancias muestran a una Suramérica polarizada y dividida, que no acierta el camino para avanzar en su integración e insertarse mundialmente, lo cual condiciona sus relaciones con Europa.

Variables políticas de América Latina y la UE

Desde el punto de vista político, América Latina expone un panorama complejo que se advirtió en la Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas y en la conformación del nuevo mapa político regional al que se incorporó recientemente Paraguay, producto de las elecciones democráticas. Los nuevos presidentes parecen representar una nueva orientación política regional, con un tinte más progresista y crítico al neoliberalismo de la década de los noventa —aunque muy poco se ha avanzado en desarmar la institucionalidad neoliberal—. No obstante, el predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional no implica orientaciones ideológicas convergentes (Mellado, 2007d) respecto a Estados Unidos ni a la UE.

Las posiciones de los países latinoamericanos no son concurrentes respecto al Viejo Continente. México y Chile firmaron acuerdos con la UE y los países centroamericanos van avanzando en ese sentido —los tres tienen TLC con Estados Unidos—. La CAN también retomó el camino y lanzó las negociaciones, en cambio el Mercosur presenta una posición común, pese a que Brasil formalizó en julio de 2007 una «asociación estratégica».

Esta asociación puede dar lugar a diversas interpretaciones: un cambio de estrategia por parte de los europeos, similar a la de Estados Unidos, de avanzar en las negociaciones de manera bilateral en vez de negociar con el Mercosur como bloque; como el ingreso de Venezuela podría interferir en las negociaciones se intenta obtener un interlocutor más predecible; por último, podría responder a aquellas concepciones que asumen que América Latina como región ha fracasado y se inclinan a favor de políticas que, en lo comercial, remitan al marco de la OMC y en lo político a una relación bilateral que privilegie a ciertos socios estratégicos o países ancla como interlocutores y legitime liderazgos subregionales (Sanahuja, 2006). El acuerdo destaca tres aspectos: el multilateralismo efectivo, las alteraciones climáticas y su respuesta a través del uso de biocombustibles, y el comercio mundial. Lo cierto es que la iniciativa apareció en el momento en que el gobierno brasileño desarrollaba relaciones pragmáticas con Estados Unidos, precisamente en materia de biocombustibles, que condujo al acuerdo de marzo de 2007.

La situación política europea adquirió mayor complejidad por la interrupción del proceso de ratificación del Tratado constitucional y las di-

visiones internas en los temas centrales de su política internacional generadas por la guerra de Irak. Pese a persistir diferencias, se aprobó el Tratado de Lisboa¹⁰ con el que es de esperar se fortifique el poder de negociación. Estos cambios en las condiciones de ambos lados del Atlántico son importantes a la hora de modificar imágenes y percepciones de las partes, e influyen en el cálculo de intereses para una asociación estratégica (Grabendorff, 1999).

Ejes de consenso y disenso en la asociación estratégica birregional

La UE persigue respecto a América Latina algunos objetivos claves en «política económica estratégica» y en la creación de «un espacio efectivo de definición e instrumentación de la voluntad política» (Manchón, 2005: 90).

Respecto al primer punto, en una Comunicación de la Comisión Europea del año 2006 se sugirieron los contenidos que deberían tener los Acuerdos de Libre Comercio impulsados por la competitividad: «deberían ser globales y ambiciosos en su ámbito de aplicación, teniendo como objetivo el grado más elevado posible de liberalización comercial, incluida una amplia liberalización de los servicios y de la inversión. Debería elaborarse un nuevo y ambicioso modelo de acuerdo de inversión de la UE en estrecha coordinación con los estados miembros» (Comisión Europea, 2006: 567). Este comunicado no es más que la expresión del regionalismo estratégico de comienzos de los años noventa que describe Briceño Ruiz (2006), en el que la integración regional es utilizada «como mecanismo para promover los intereses de la alianza Estado-nación-ETN». El país, grupo de países y/o bloque, buscaría promover condiciones y un marco legal favorable que permitiera la expansión de las actividades de las ETN.

En ese marco, podría comprenderse el regionalismo que promueve la UE en América Latina como respuesta a la globalización, en el que junto al multilateralismo pasan a ser factores claves.

Los resultados de la Cuarta Cumbre Birregional de Viena en mayo de 2006 muestran pocos avances tendientes a superar el estancamiento en que entraron las negociaciones (CELARE, 2006), precisamente a raíz

de las negociaciones comerciales. Se demostró que América Latina dejó de ser prioridad para Europa (Maihold, 2007), de la misma forma que para Estados Unidos.

El multilateralismo efectivo y la asociación estratégica fueron los elementos esenciales que la UE construyó para definir el marco de las relaciones políticas con Latinoamérica (Maihold, 2007). Aunque las dos regiones se identifican con una visión multilateral de la política internacional, en el plano real son distintas. Algunos países latinoamericanos, a diferencia de Europa, aplican políticas defensivas destinadas a reivindicar la soberanía de los países (Klaveren, 2004). El peso que ambas regiones tienen en el sistema mundial también es disímil: América Latina solo invierte una capacidad de influencia marginal frente a las tensiones globales —comercio, finanzas, seguridad—. A pesar de ello, es un actor de importancia para la UE ante la necesidad que tienen de reforzar el multilateralismo efectivo (Bernal Meza, 2007). Respecto a la asociación estratégica, aunque no existe en los documentos una definición conceptual, el objetivo de negociarla persiste.¹¹

Las relaciones entre las dos regiones no han seguido una trayectoria lineal, sino que han sido arduas y muchas veces reactivas. En la actualidad las perspectivas son poco halagüeñas respecto a la próxima Cumbre de 2010, aunque tengan puntos de coincidencia en cuanto a valores democráticos y derechos humanos —consagrados en el Tratado fundacional de la UE y consolidados con la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales—, conserven una significativa experiencia en materia de integración y tengan problemas e intereses comunes —medio ambiente, energía, escasez y encarecimiento de los alimentos.

Para Grabendorff (2004) las tres lógicas —la de integración, la económica y la política—, que inicialmente fundamentaron la alianza estratégica, han variado. Respecto a la lógica de la integración, desde el prisma europeo se percibió a los procesos suramericanos como construcciones orientadas a seguir su propio modelo. De allí el apoyo que le brindaron. Aunque originariamente la relación se basó en la racionalidad económica, luego se orientó a un nuevo regionalismo estratégico que, junto al multilateralismo, incidieron para que los europeos prefirieran grupos fuertes, con capacidad de actuar en la economía y la política internacional, y con una mayor cooperación interregional entre dichos grupos (Sanahuja, 2006). Sin embargo, los mecanismos e instrumentos adoptados por ambos no son comparables, sea desde el punto de vista

de la funcionalidad jurídico-institucional, como del grado de profundización alcanzado. Los instrumentos jurídicos e institucionales adoptados en los procesos de integración suramericanos conspiran contra esa preferencia.

La lógica económica que perseguía en los noventa también varió ya que Suramérica dejó de representar los intereses económicos de ese entonces: actualmente existen regiones que pueden ser percibidas como más atractivas como China e India. No obstante, la dotación de recursos naturales y energía con que cuentan los suramericanos son ejes de atracción de los países centrales y allí es donde sus empresas transnacionales encuentran incentivos de inversión aprovechando fuerza de trabajo calificada y con bajos costes.

En el campo político subsisten afinidades políticas e ideológicas: el común apoyo al multilateralismo —en contraposición al unilateralismo estadounidense—, el respeto a los derechos humanos y la democracia, y la cohesión social —como motivación conjunta de ambos bloques—, aunque en los hechos la UE se acercó más a la posición de Estados Unidos que a la suramericana, lo que se puso de manifiesto en el ámbito de las negociaciones de la OMC.

El interés de la UE por el espacio regional ha ido mermando en la medida en que su atención está concentrada en otras prioridades originadas en el propio espacio europeo o en las relaciones con países y regiones que pueden resultar más interesantes económicamente o más relevantes desde el punto de vista político y de la seguridad (Peña, 2007).

Sin embargo, en la Quinta Cumbre UE-ALC en Lima, en mayo de 2008, la crisis alimentaria mundial permitió una confluencia de las regiones en torno a sus temas centrales: desarrollo sostenible (relacionado con el cambio climático, energías y protección del medio ambiente) y la erradicación de la pobreza, desigualdad y exclusión social. La pobreza y los niveles de inequidad en la distribución del ingreso presente en la región, imposibilitan el objetivo de la cohesión social.

Las coincidencias alcanzadas no lograron superar a una mera declaración de compromisos sin definir metas, instrumentos, ni cifras de inversión. En cuanto al cambio climático se lanzó un programa conjunto bautizado Euroclima, que permitirá compartir conocimientos y coordinar las acciones contra el calentamiento global del planeta. También se decidió crear la Fundación ALC-UE concebida como un estímulo para deliberar sobre estrategias comunes y acciones orientadas al fortalecimiento

CUADRO 1
Las relaciones de Estados Unidos y la UE con Latinoamérica y el Caribe en el siglo XXI

Año	Estados Unidos	Unión Europea	Suramérica
2000		1) Acuerdo de Asociación UE y los estados ACP, Acuerdo de Cotonú 2) Entró en vigencia el Acuerdo de Asociación UE / México 3) Ingresó Cuba como observador al grupo ACP	Reunión presidencial de Brasilia, Brasil
2001	1) III Cumbre de las Américas, Québec, Canadá 2) VI Reunión ministerial de Buenos Aires, Argentina. 1º Borrador del ALCA	Inicio de la ronda de negociaciones de asuntos arancelarios del Acuerdo UE-Mercosur	
2002	VII Reunión ministerial de Quito, Ecuador. 2º Borrador	1) II Cumbre UE / ALC, Madrid, España 2) Acuerdo de Asociación UE / Chile	II Reunión presidencial de Guayaquil
2003	1) Inicio de las negociaciones con los países de Centroamérica 2) VIII Reunión ministerial sobre Comercio, Miami. 3º Borrador 3) TLC entre Estados Unidos / Chile 4) Inicio de las negociaciones con Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador 5) Inicio de las negociaciones del TIFA con Uruguay	1) Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y Centroamérica 2) Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN 3) Entraron en vigencia los acuerdos de Cotonú	

CUADRO 1 (*Continuación*)

Año	Estados Unidos	Unión Europea	Suramérica
2004	1) Acuerdo del CAFTA 2) Acuerdo R. Dominicana y CAFTA DR 3) Reunión del CNC (Puebla)	1) III Cumbre de UE / ALC, Guadalajara, México 2) Ampliación de la UE	1) III Reunión presidencial de Cuzco, Perú 2) Acuerdo entre Venezuela y Cuba para crear la ALBA
2005	1) IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina 2) Suscripción del TLC con Perú	Entró en vigencia el Acuerdo de Asociación con Chile	Primera Cumbre de la CSN, Brasilia, Brasil
2006	1) TLC con Colombia 2) Suspensión de las negociaciones con Ecuador	1) IV Cumbre birregional de Viena 2) Inicio de las negociaciones con los países de A. Central	1) II Cumbre de la CSN, Cochabamba, Bolivia 2) Bolivia se incorpora a la ALBA. Tratado de Comercio de los Pueblos
2007	Memorando con Brasil sobre biocombustibles	1) Inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación CAN/UE, Tarija, Bolivia 2) Ingreso a la UE, Bulgaria y Rumania 3) I Cumbre UE / Brasil, Lisboa	Cumbre presidencial sobre Integración Energética, Isla Margarita, Venezuela UNASUR
2008		V Cumbre birregional de Lima	Tratado constitutivo de UNASUR, Brasilia

FUENTE: elaboración propia.

de la asociación entre ambas regiones. Con todo, no se previó ningún mecanismo de seguimiento para el cumplimiento de estas declaraciones voluntaristas que facilitara poner en práctica, como región, su actuación conjunta frente al mundo exterior.

El fracaso de la conferencia de la OMC en Cancún, el estancamiento de las negociaciones bilaterales Mercosur-UE y Mercosur-ALCA, las negociaciones pendientes de CAN-UE y América Central-UE, los TLC que ha logrado Estados Unidos en la región (cuadro 1) y que le permitieron ampliar su influencia, el cambio político suramericano, la ampliación de la UE con la incorporación de nuevos miembros, las asimetrías socio-económicas entre ambas regiones y hacia el interior de Suramérica (Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Colombia son los países que tienen mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso) y la complejidad de su mapa político en cuanto a la política internacional, deberían llevar a una revisión de lo actuado y al análisis sobre las capacidades y potencialidades de negociaciones.

Reflexiones finales

Existen factores globales que inciden en las relaciones entre la UE y ALC derivados de los siguientes temas: la incertidumbre de la Ronda de Doha en el ámbito de la OMC que muestra diferencias sustanciales en el sector agrícola; el estancamiento del ALCA y la estrategia de Estados Unidos de avanzar mediante premio y castigo; los magros resultados en materia de integración suramericana con la correlativa incertidumbre respecto a su futuro.

También concurren factores endógenos a los propios procesos que inciden en las relaciones interregionales.

La integración suramericana está sometida actualmente a mayores tensiones derivadas de décadas de insuficientes resultados, de la necesidad imperiosa de encontrar caminos que permitan el desarrollo socio-económico y de nuevas alternativas que no se sabe bien hacia dónde van.

Las dos primeras causas se encuentran íntimamente imbricadas. En este punto se destacan insuficiencias sustanciales e históricas que, si bien inciden en su dinámica interna, afectan a la externa. Por un lado, el carácter eminentemente económico-comercial de los esquemas en desme-

dro de otras dimensiones como la social, política, ambiental y cultural. Ello incide en las relaciones entre los países, privilegiándose el comercio con el resto del mundo y menoscabando el intrarregional. También influye en la no concreción de un grado mayor de integración como las Uniones Aduaneras, en la inexistencia de una política comercial externa común, en la ausencia o insuficiencia de un tratamiento a las asimetrías y disparidades estructurales entre los países y en la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas. Es imposible proyectar la integración sobre el supuesto de un criterio de «eficiencia mundial» que desconoce las disparidades estructurales entre países. Es cierto que no se puede prescindir de los elementos económicos como tampoco ignorar la realidad, ya que la misma no es solo económica, ni la económica radica únicamente en el comercio.

La gravitación de la visión comercialista de la integración significa un condicionante negativo para el avance en la dimensión social y política a largo plazo, al quedar sujetos los procesos a las reglas de funcionamiento del mercado. Independientemente del éxito que pudieren haber alcanzado en el comercio, todo proceso trae aparejado una dimensión social con costes y beneficios que impactan, entre otras cosas, en el empleo, en la generación de riqueza e involucra a la sociedad y compromete a la política; más aún teniendo en cuenta la heterogeneidad de los países. No todas las economías crecen por igual ni todos se benefician de manera semejante y sin mecanismos de distribución se generan procesos de desequilibrios, originando la exclusión de áreas, sectores económicos y sociales, cundiendo la desintegración.

Este equívoco adquiere un mayor nivel de complejidad ante la inexistencia de una visión común sobre su inserción internacional y la ausencia de un debate profundo sobre el modelo de desarrollo. Precisamente, las políticas socioeconómicas y de inserción responden a estilos de desarrollo alternativos. Esta problemática afecta a las relaciones interregionales ya que el interés se centra en esta dimensión y reproduce el mismo debate multilateral.

La otra insuficiencia y no menos importante es el déficit democrático, por la falta de participación efectiva de sus sociedades, restándole no solo legitimidad sino imposibilitando que el proceso integrador sea una aspiración social compartida. Se ha privilegiado la funcionalidad jurídico-institucional intergubernamental en desmedro de la supranacionalidad —basada en el menoscabo de la soberanía—, dejando a merced de

los gobiernos circunstanciales el grado o no de profundidad que se quiere lograr. Las instituciones existentes, tanto en su diseño como en su funcionalidad, privilegian los intereses de los estados miembros sobre los generales del espacio ampliado.

Ello ha afectado el relacionamiento exterior con la UE desde que las instituciones comunitarias no cuentan con un interlocutor suramericano válido, en un nivel regional equivalente. En el diálogo político y de política internacional los europeos muestran también un cuadro descoordinado que se pretende superar con el Tratado de Lisboa. Tampoco América del Sur tiene en este aspecto un grado mínimo de organización. Es un mosaico de heterogeneidades y contradicciones que le impide adoptar posiciones comunes en los foros internacionales. Ello limita la concertación política y debilita en consecuencia a las cumbres UE/ALC ante la inexistencia de una instancia capaz de planificar y ejecutar lo acordado. Pese a ello, las cumbres también se debilitan por su propia inoperancia. Las grandes declaraciones que surgen de las mismas sobre una multiplicidad de temas sin identificar los ejes centrales de debate, desalientan. Tampoco en sus documentos finales existe una hoja de ruta con metas concretas y procedimientos adecuados para asegurar el desarrollo de lo acordado.

A las consideraciones anteriores se le suman los distintos marcos ideológicos de debate y las diferentes percepciones.

Quienes tienen una percepción optimista confían en el futuro de la UNASUR o en la propuesta bolivariana en el sector de la energía y la infraestructura física, coadyuvando en esto el contexto político regional. En cambio los pesimistas se basan en que tanto el Mercosur como la CAN están en crisis y ello afecta a la columna vertebral de la UNASUR. Respecto al primero, se centran en el deterioro que ha tenido la unión aduanera como producto de las medidas unilaterales aplicadas, tanto por Argentina como por Brasil e, incluso, pretenden retrogradar la Unión Aduanera a un grado mínimo de integración que no implique mayores compromisos. Ven a Brasil como el beneficiario del proceso y al Mercosur solo como instrumento para que este consolide su liderazgo regional e internacional. Respecto a la CAN, resaltan sus dificultades para lograr la Unión Aduanera, la debilidad democrática de sus estados y la fragmentación que se produjo hacia su interior por la política de Estados Unidos en la subregión.

Respecto a la primera insuficiencia y en el camino para superarla se

deberían privilegiar el incremento y diversificación de las relaciones comerciales intrarregionales, concretarse las uniones aduaneras y definir una política comercial común frente a terceros países, que no se agote en el Arancel Externo Común sino en la coordinación de políticas cambiarias, monetarias y fiscales y en la neutralización de las asimetrías y las disparidades estructurales entre los estados miembros. Ello es imprescindible para evitar que, a raíz de la uniformidad de políticas comerciales, las corrientes de comercio e inversiones externas se localicen en un mercado en desmedro de otro. En cuanto a la dinámica exógena de la dimensión económico-comercial, se deberán coordinar posiciones en las negociaciones comerciales frente a terceros países y en el ámbito multilateral.

La superación de la segunda deficiencia supone una transformación de sus estructuras institucionales como también una articulación y convergencia de los actuales esquemas subregionales, si es que se piensa en la UNASUR como proyecto real y a largo plazo. La integración como fenómeno complejo y multidimensional requiere la búsqueda de aquellos elementos que, desde la heterogeneidad, garanticen la participación e inclusión de sus sociedades para convertirse en un proyecto social compartido.

Con relación a las tensiones que implican las nuevas alternativas, se destacan, por un lado, la ALBA a través de la cual Venezuela se encamina a liderar un eje político en torno a Bolivia, Cuba y Nicaragua. Sin embargo no ha encontrado la recepción esperada entre los gobiernos progresistas de América del Sur. Bolivia fue el único país suramericano que se adhirió formalmente, aunque mantuvo una posición autónoma frente al alejamiento del mandatario venezolano de la CAN. Por otro, la UNASUR se presenta como una propuesta innovadora, en cuanto que persigue conformar un espacio político que permita actuar de manera coordinada en los escenarios internacionales, lograr el desarrollo socioeconómico de sus miembros, superar la atomización regional y convertir a América del Sur en una zona de paz, alejada no solo de las confrontaciones bélicas tradicionales, sino también del terrorismo global. Sin embargo, la estructura institucional mínima que se adoptó, y tratándose de un proceso incipiente, hace pensar que al igual que la anterior alternativa presenta un destino incierto. Pese a que su proyección internacional como motivación política-estratégica sobre la base del eje Argentina-Brasil y su extensión a América del Sur, origina expectativa, al asumir Brasil el liderazgo regional y reafirmarlo ex-

ternamente —tratando de ocupar cargos en los foros y organismos internacionales—, genera desconfianza en Argentina y competencia por parte de Venezuela, quien muestra aspiraciones en este aspecto aunque su mira se centre en la ALBA.

Todo ello indica que las naciones suramericanas necesitan hoy reconsiderar cómo se relacionan entre sí y con el resto del mundo.

Si el problema central es compatibilizar las agendas de negociación entre el Mercosur y la UE y el interés del Sur es prioritariamente económico, a diferencia del europeo que es político —aunque se exprese también en términos económicos—, lo común entre ambos es de naturaleza económica, constituyendo un verdadero obstáculo al quedar sometido a la incertidumbre de la Ronda de Doha. Por tanto, la estrategia actual de relacionamiento con la UE se encontraría agotada. Por consiguiente, para superar este verdadero cuello de botella, deben buscarse estrategias y consensos que modifiquen la actual estructura de las relaciones, promoviendo y acordando nuevos posicionamientos internacionales y la modificación de los respectivos intereses, teniendo en cuenta las diferencias estructurales entre los países mercosureños y hacia su interior. De este modo se trataría de recuperar el impulso perdido en las relaciones birregionales y se reconduciría a un nivel estratégico.

La propuesta se orienta a asignarle contenido a la agenda suramericana, proponiéndose objetivos y acciones en otras áreas donde se detectan intereses y percepciones comunes que permitan avanzar en otras dimensiones, para que el proyecto tenga largo aliento.

Notas

1. En opinión de Sanahuja (2006:1), se caracteriza por ser un regionalismo ligero, disperso y elitista. Ligero, porque «emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad y cree más eficaz el marco intergubernamental»; disperso, «se negocia en muchos frentes a la vez», y elitista, «pues no tiene el apoyo de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en todo marco regionalista».

2. Estas relaciones tradicionalmente se habían instrumentado a través de la cooperación y, mediante acuerdos bilaterales con alcance modesto, comenzaron a cambiar en la década de los setenta con la puesta en práctica del sistema generalizado de preferencias y la firma de acuerdos comerciales de primera generación

con Argentina, Uruguay, Brasil y México. Luego, en los ochenta, se iniciaron los acuerdos de segunda generación que respondían no solo a objetivos comerciales, sino también políticos y de cooperación; así los acuerdos con Brasil (1980), países andinos (1983), América Central (1985) y Argentina (1986) representaron un impulso a las relaciones birregionales. En los noventa se firmaron los Acuerdos Marco de Cooperación Comercial y Económica, tercera generación, que incluían la cláusula democrática —respeto a los derechos humanos y los procesos democráticos— y evolutiva —por la cual las partes, de común acuerdo, podían ampliar los campos de la cooperación otorgando preferencia a los mecanismos asociativos frente a los asistenciales—. La etapa actual se encuadraría dentro de los acuerdos de cuarta generación, que abordan la liberalización recíproca del comercio (Cienfuegos, 2006: 40-52; Ponte y Cienfuegos, 2007: 59-61).

3. Para mayor profundización véanse, entre otros, Bouzas (2004: 125) y Colomer Viadel (2007).

4. Bill Clinton presidió, en 1994 en Miami, la Cumbre de las Américas, donde 34 presidentes del hemisferio, excluida Cuba, lanzaron las bases para concretar el ALCA. El debate se concentraba en nueve áreas de negociación: acceso a mercados para productos agrícolas e industriales; inversiones; servicios; compras gubernamentales; defensa comercial —derechos antidumping y compensatorios—; propiedad intelectual; política de competencia; y un mecanismo regional para la solución de las controversias derivadas de la aplicación del Acuerdo. Temas como democracia, derechos humanos, corrupción, educación, seguridad, son parte del proceso de las cumbres, pero no se incluyen en la negociación del ALCA. Las cuestiones ambientales y cuestiones laborales se incorporaron, en noviembre de 2004, al tercer borrador.

5. Por presión de Argentina y Uruguay habían comenzado las negociaciones directas con Estados Unidos —fuera del marco del ALCA—. Esta última propuesta no pudo avanzar debido a dificultades políticas y económicas imperantes en el Cono Sur (Ruiz Caro, 2006).

6. Este acuerdo condiciona el futuro estatus de Chile en el Mercosur, ya que sus aranceles son más bajos que el AEC y el TLC con Estados Unidos otorga preferencias comerciales a ese país.

7. Se suscribió por Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala y luego por la República Dominicana (CAFTA-DR).

8. La Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América, desde 2009 Alianza Bolivariana para los Pueblos de América, fue propuesta oficialmente por Chávez «durante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, en diciembre del 2001, mientras que el primer paso concreto en su constitución se dio en diciembre de 2004, con la firma en La Habana, de un acuerdo entre los gobiernos de Venezuela y Cuba» (Laredo, 2006).

9. En una Comunicación de la Comisión (2007) titulada: «Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil» se reconoce el liderazgo de Brasil. Se sostiene que «El nuevo papel económico y político de Brasil implica nuevas responsabilidades como líder global. La asociación estratégica propuesta entre Brasil y la UE debería ayudar a Brasil en el ejercicio de un liderazgo positivo mundial y regional y a entablar diálogo con la UE, un diálogo global, estratégico, sustancial y abierto, tanto bilateralmente como en foros multilaterales y regionales».

10. El texto final del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se aprobó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. De este modo culminaron las negociaciones sobre asuntos institucionales que habían durado varios años. Se creó el cargo de presidente del Consejo Europeo, quien será elegido por dos años y medio —dejando de ser rotativo por seis meses—. Una sola persona representará a Europa en el exterior. También se estableció el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad —quien será vicepresidente de la Comisión—, el que dirigirá la diplomacia dando coherencia a la actuación exterior de la UE.

11. Freres y Sanahuja (2006: 27) la definen como «una vinculación basada en objetivos e intereses comunes, con acuerdos respecto a los medios para alcanzarlos, y una proyección a largo plazo».

Bibliografía

- Ardila, M. (2004), «Brasil y la Unión Europea en la agenda Estados Unidos-región andina», *Nueva Sociedad*, n° 92, julio-agosto.
- Bernal Meza, R. (2007), «El futuro de las relaciones Unión Europea-América Latina», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, n° 16, junio.
- Blanc Altemir, A. (2005), «Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII, n° 1.
- Bouzas, R. (2001), «Aspectos estratégicos de las negociaciones del Mercosur», en A. Estevadeordal y R. Carolyn, eds., *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa*, BID, Washington.
- (2004), «Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición», *Nueva Sociedad*, n° 190.
- Briceño Ruiz, J. (2006), «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, n° 15, año XII, diciembre.
- CELARE (2005), «Declaración de Guadalajara del 29 de mayo de 2004», *III Cum-*

- bre ALC/UE-México 2004. Proyecciones de los Consensos de Guadalajara*, febrero, Santiago de Chile.
- (2006), *Las relaciones eurolatinoamericanas: de la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima*, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas (13 de enero), LC/G 1801, Revista 1-P, septiembre, Santiago de Chile.
- Cienfuegos Mateo, M. (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, CIDOB, Barcelona.
- Colomer Viadel, A., coord. (2007), *La integración política en Europa y América Latina*, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo, Po-Der, Valencia.
- Comisión Europea (2006), *Una Europa global: competir en el mundo. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 4.10.2006, COM, 567.
- (2007), *Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil*, 30 de mayo de 2007, COM. 281.
- Esquivel Leáutaud, J. (2005), «Un primer balance de la II Cumbre ALC/UE», *III Cumbre ALC/UE-México 2004. Proyecciones de los Consensos de Guadalajara*. CELARE, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, febrero, Chile.
- Estay Reyno, J. (2005), «América Latina ante EEUU. Entre el ALCA y los Acuerdos Bilaterales», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XI, n° 12.
- (2005), «América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas», en J. Estay Reyno, comp., *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, CLACSO, Buenos Aires.
- Freres, Ch. y J. A. Sanahuja (2006), «Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina», en Ch. Freres y J. A. Sanahuja, coords., *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, Icaria, Barcelona.
- González Urrutia, E. (2006), «Las dos etapas de la política exterior de Chávez», *Revista Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre.
- Grabendorff, W. (1999), «Unión Europea-América Latina ¿Una asociación estratégica?», *Archivos del Presente*, año 5, n° 17.
- (2004), «La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar», *Las relaciones América Latina-Caribe y Unión Europea I*, *Nueva Sociedad* 189, enero-febrero.
- Halvorsen, K. R. (2007), «¿Alternativas reales? Una comparación entre las reformas económicas implementadas por los gobiernos de Hugo Rafael Chá-

- vez Frías (1999-2006) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)», *Papel Político*, vol 12, n° 1, enero-junio.
- Klaveren, A. Van (2003), «América Latina y la Unión Europea. La otra relación transatlántica», *Estudios Internacionales*, año XXXVI, octubre-diciembre, n° 143.
- (2004), «Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina», *Nueva Sociedad*, n° 189.
- Laredo, I. *et al.* (2006), «Perspectivas del Mercosur ante la incorporación de Venezuela», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, n° 14, julio.
- Lowenthal, A. F. (2007), «Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI», *Foreign Affaire en español*, enero-marzo.
- Maihold, G. (2007), «Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina», *Foro Internacional* 188, vol. XLVII, abril-junio, n° 2.
- Manchón, F. C. (2005), «La Constitución europea y la globalización», en J. Estay Reyno, comp., *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, CLACSO, Buenos Aires.
- Mellado, N. B. (2007a), «Componentes teóricos de la integración latinoamericana», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Anales*, año 4, n° 37.
- (2007b), «El ALCA y los escenarios del Mercosur», en N. B. Mellado, coord., *Mercosur-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas*. EDULP, 1ª ed., La Plata.
- (2007c), «La problemática energética en el Mercosur: ¿camino hacia la integración sectorial?», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, n° 17.
- (2007d), «Mercosur: convergencias y divergencias», en N. Mellado, coord., *Cooperación y Conflicto en el Mercosur*, Lerner, Córdoba (Argentina).
- Pantojas García, E. (2007), «El ALCA: un inventario de su proceso», *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, CRIES, Buenos Aires.
- Peña, F. (2007), «El camino hacia la Cumbre de Lima. ¿Será posible concluir antes de mayo de 2008 las negociaciones del Mercosur-UE?», junio, <http://www.felixpena.com.ar>
- Ponte Iglesias, Mª T. y M. Cienfuegos Mateo (2007), «Las relaciones Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas para la consecución de un acuerdo de Asociación», en N. Mellado, coord., «*Cooperación y Conflicto en el Mercosur*», Lerner, Córdoba (Argentina).
- Ruiz Caro, A. (2005), «Repercusiones del fracaso de la OMC en Cancún en la conformación del ALCA», en J. Estay Reyno y G. Sánchez, coords., *El ALCA*

- y sus peligros para América Latina, 1ª ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- (2006), «El Impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC) en la desigualdad y en los procesos de integración regional», en A. Serbin y P. Isa-Contreras, coords., *Anuario de la Integración Regional de América Latina el Gran Caribe 2006*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires.
- Sanahuja, J. A. (2005), «América latina y la Unión Europea: la agenda de Guadalajara y las relaciones birregionales», *III Cumbre ALC/UE-México 2004. Proyecciones de los Consensos de Guadalajara*, CELARE, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, febrero, Santiago de Chile.
- (2006), «América Latina: las visiones y políticas de Europa», *Foreign Affairs en español*, enero-marzo, www.foreignaffairs-esp.org/2006/1.html.
- SELA (2007), «Arquitectura Institucional para la Articulación y la Convergencia de la Integración en América Latina y el Caribe», SP/RR-IIALC/DT N° 1-07, junio, SELA (Sistema Económico Latinoamericano), Caracas.
- Serbin, A. y P. Isa-Contreras, coords. (2006), *Anuario de la Integración Regional de América Latina el Gran Caribe 2006*, CRIES, Buenos Aires.
- Serbin, A., P. Isa-Contreras y L. Peña, coords. (2007), *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2007*, CRIES, Buenos Aires.
- Vacchino, J. M. (2002), «Hacia la II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe», *Capítulos. Los nuevos paradigmas de la Cooperación Internacional*, n° 64, enero-abril, SELA, Caracas.

10. Las agendas gubernamentales de las cumbres Unión Europea y América Latina y el Caribe: funcionalidad y cohesión limitadas

Susanne Gratius

Comparado con otros socios, la Comisión Europea percibe a América Latina como un aliado natural con el cual comparte valores políticos y afinidades culturales: «Es difícil encontrar en el mundo otra región con la que existen tantas razones para construir una verdadera alianza» (Comisión Europea, 2005). Cabe preguntarse por qué estas razones no han sido suficientes para construir una verdadera asociación estratégica entre ambas regiones, tal como fue planteada durante la I Cumbre entre la UE-ALC, celebrada en 1999 en Río de Janeiro.

Mirando la trayectoria de las relaciones desde Río de Janeiro, es interesante observar que ni América Latina ni el Mercosur crearon una asociación estratégica con Europa, sino que fue Brasil el primer país latinoamericano en ser reconocido como socio estratégico de la UE. Ello confirma la tendencia hacia el bilateralismo en las relaciones eurolatinoamericanas que coexiste con el interregionalismo como un ideal que ha caracterizado la cooperación desde los años ochenta, pero que en la actualidad está en pleno declive.

Sin duda, un primer obstáculo para crear una alianza interregional es la extrema complejidad de las relaciones, que involucran a demasiados actores y temas, a la vez que son altamente asimétricas y cada vez más fragmentadas. Otro impedimento importante para afianzar las relaciones eurolatinoamericanas más allá del tradicional prisma de cooperación es la falta de un enfoque temático claro y una agenda gubernamental común. Pese a las afinidades entre ambas regiones, falta también una motivación, es decir, intereses geopolíticos o económico lo suficientemente convincentes como para crear una alianza estratégica con objetivos, agendas y resultados concretos.

Un problema vinculado a ello es el hecho de que la esencia de las relaciones no son los intereses, sino los valores comunes (democracia, paz, derechos humanos) que se repiten como un mantra en cada reunión eurolatinoamericana y que ya forman parte del acervo común eurolatinoamericano. Según Andrew Hurrell (2007: 44), los valores políticos son el producto de la historia y la justificación para actuar conjuntamente. Sin embargo, en el caso de las relaciones eurolatinoamericanas, esta retórica normativa aún no se ha plasmado en acción, pese a los numerosos foros de diálogo político existentes y cuya máxima expresión son las cumbres interregionales que se celebran cada dos años.

Objetivos, funciones y resultados de las cumbres

Las cumbres son la máxima expresión política del interregionalismo —entendido como diálogo e interacción entre dos regiones—, como concepto vivido y promovido por Europa (Sanahuja, 2007). Las reuniones bienales del máximo nivel político ofrecen un paraguas general a unas relaciones cada vez más dispersas en tres dimensiones: interregional, subregional y bilateral. Cabe recordar que, aparte de las cumbres, la UE mantiene otros diez foros de diálogo y de cooperación con diferentes socios latinoamericanos.

Siendo uno de los pocos encuentros entre todos los líderes de la región, el último encuentro de este tipo celebrado en mayo de 2008 en Lima/Perú evidenció nuevamente que las cumbres se han convertido ante todo en una oportunidad de reencuentro y de cohesión interna para América Latina. Su fortaleza y a la vez su máxima debilidad es el formato interregional y la idea de consensuar políticas entre dos regiones o actores colectivos.

Una funcionalidad limitada

De las funciones que varios autores atribuyen al denominado interregionalismo,¹ las cumbres eurolatinoamericanas cumplirían sobre todo dos: identidad y creación de agendas. Evaluando la trayectoria de las cumbres desde 1999, las otras tres funciones se pueden prácticamente descartar,

puesto que las cumbres no pretenden crear un equilibrio de poder, su capacidad de racionalizar agendas internacionales es muy limitada y que aún no se ha producido ningún tipo de institucionalización.

Si comparamos las cumbres eurolatinoamericanas con las cumbres iberoamericanas creadas en 1991 (Freres, 2007), estas últimas tienen dos ventajas adicionales por las que su funcionalidad es mayor: primero, se han creado instituciones permanentes —la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en Madrid con oficinas en Montevideo y México D.F.— y, segundo, al ser España el centro del sistema iberoamericano y el principal socio de América Latina después de Estados Unidos, las cumbres intentan balancear el dominio de Washington en las Américas.

Asimismo, la función de crear una identidad común (en torno al pasado colonial y los dos idiomas dominantes) es más visible en el caso del sistema iberoamericano que, para empezar, une un número de países menor que las cumbres eurolatinoamericanas en las cuales participan 60 países muy diferentes en términos culturales y políticos. Mientras que la identidad eurolatinoamericana se basa en valores políticos y mucho menos en aspectos culturales, la identidad común es la esencia del sistema iberoamericano.

La identidad es también mayor en el sistema interamericano² que, además, está muy institucionalizado, pero tiene el lastre de ser dominado por un solo país que lo convierte en un proyecto hegemónico. Por tanto, comparado con los otros dos sistemas (el iberoamericano y el interamericano), la funcionalidad de las cumbres eurolatinoamericanas es mucho más débil, lo cual explica también sus escasos resultados.

De Río a Lima: de la asociación estratégica interregional a la bilateral

Hace diez años que tuvo lugar en Río de Janeiro la primera Cumbre entre la UE y ALC cuyo principal resultado fue la idea de crear una asociación estratégica interregional basada en una identidad (política) común. Hoy, Brasil y México son los únicos socios estratégicos latinoamericanos de la UE. Ello indica una transición del interregionalismo al bilateralismo selectivo que se inició a partir de los acuerdos de asociación que la UE firmó con México (2000) y Chile (2002).

Desde 1999 se han celebrado cinco cumbres y excepto en Guadala-

jara (2004) se consiguieron más resultados a favor de determinados socios —en Río de Janeiro en 1999 se iniciaron las negociaciones con el Mercosur; en Madrid en 2002 se concluyó un acuerdo de asociación con Chile; en Viena en 2006 se iniciaron las negociaciones con Centroamérica— que para el conjunto de América Latina. Los programas regionales de cooperación aprobados durante las cumbres (ALBAN, Eurosocial y EuroClima) y dotados de pocos recursos podrían haberse aprobado sin tener que celebrar una reunión al máximo nivel político.

Llama la atención la ausencia de documentos que reflejen las afinidades políticas y valores comunes. A diferencia del sistema interamericano no existe ninguna Carta Democrática Europeo-Latinoamericana ni tampoco una Declaración conjunta a favor de la paz u otro tipo de compromiso que reflejara estas afinidades. Esta ausencia señala que la identidad no parece ser un móvil lo suficientemente importante como para asumir compromisos comunes.

En cuanto a la segunda función de las cumbres eurolatinoamericanas, el *agenda setting* es quizás en este ámbito donde radica su máxima fortaleza, aparte de su visibilidad mediática al reunir 60 líderes políticos de ambas regiones. A lo largo de las cumbres se han identificado varios temas de interés común. Sin embargo, no se ha logrado vislumbrar un claro enfoque temático que justificara una asociación estratégica en los términos inicialmente planteados en Río de Janeiro.

Cada una de las cinco reuniones ha tenido otro enfoque diferente: la asociación estratégica en Río de Janeiro, la lucha contra el terrorismo en Madrid, el multilateralismo y la cohesión social en Guadalajara, de todo un poco en Viena, y otra vez la cohesión social y el desarrollo sostenible en la Cumbre de Lima. Por tanto, la cohesión social sería el tema estrella de las cumbres. No obstante, ante los limitados recursos y considerables divergencias intra e interregionales, detallados a continuación, se puede descartar la creación de una asociación interregional en esta materia.

Por dos razones, Lima marcó una nueva etapa en las relaciones. Primero, podría ser el inicio del fin de las cumbres multitudinarias y/o su sustitución por un formato más reducido a medio plazo. Segundo, es posible que sea el comienzo de una mayor funcionalidad de las cumbres a través de la creación de una Fundación Europeo-Latinoamericana mencionada por primera vez en la Declaración de Lima. Ello elevaría la función de institucionalización del interregionalismo y serviría para prepa-

rar mejor las cumbres y dar seguimiento a los compromisos adquiridos. Otras posibles funciones de dicho órgano serían aumentar la visibilidad de la relación eurolatinoamericana, conectar las entidades de la sociedad civil a este proceso y ofrecer reflexiones independientes sobre diversos temas de cooperación interregional. Si la fundación se creara, posiblemente en la Cumbre interregional por realizar en España, durante la Presidencia española de la UE (primer semestre de 2010), las cumbres eurolatinoamericanas cumplirían una tercera función del interregionalismo al crear instituciones, identidad y agendas.

La definición de agendas: ¿un ejercicio europeo?

En casi todas las cumbres fue la Comisión Europea, el único órgano colectivo, el que asumió la función de definir sus agendas. Su protagonismo es positivo porque organiza y concentra los temas, pero refleja también que la definición de la agenda gubernamental es un proceso asimétrico poco coordinado y muy enfocada hacia los intereses de la UE como socio más fuerte y cohesionado.

Al ser un actor fragmentado con fuertes asimetrías internas, en Europa, América Latina sigue siendo percibido (y muchas veces actuando) desde la perspectiva «norte-sur», en el prisma de la cooperación. Mientras que esta visión no cambie y América Latina no logre concertar una agenda común, las relaciones y su máxima expresión política, las cumbres, seguirán reflejando ante todo el apoyo (paternalista) de la UE hacia América Latina.

Desde la primera Cumbre celebrada en 1999 en Río de Janeiro, América Latina apenas ha formulado propuestas, sino que ha sido más bien un receptor de agendas (Freres *et al.*, 2007). Lo que sí ha hecho y que a su vez refleja las crecientes divisiones internas es añadir temas, según los intereses nacionales de los países, lo cual dificultó definir temas de valor estratégico para ambos socios. La consiguiente diversidad impidió celebrar una Cumbre temática en Viena (2006) que, más que intereses conjuntos, representó un popurrí de la política internacional.

En esta misma línea de fragmentación y diversidad, cabe resaltar que los resultados de las cumbres se consiguen al margen de las mismas, en reuniones con los diferentes socios latinoamericanos. En la Cumbre

de Río de Janeiro se acordó negociar un acuerdo de asociación UE-Mercosur, en la de Madrid se concluyó una asociación entre la UE y Chile y en Viena se acordó negociar acuerdos de asociación con Centroamérica y con la Comunidad Andina. La ausencia de importantes mandatarios en la Cumbre de Lima mostró claramente la falta de entusiasmo en ambos lados del Atlántico por mantener unas reuniones interregionales que carecen de un claro objetivo y enfoque.

Este déficit ha motivado cierto cansancio de cumbres y de definición de agendas. En Lima se retomó el desafío de cohesión social (ya tratado en la Cumbre de Guadalajara en 2004) y se añadió un nuevo tema de índole global: el medio ambiente. Ambos son ante todo temas «europeos».

La cohesión social forma parte de la agenda interregional y, en este marco, del pilar de cooperación al desarrollo. Avances en este ámbito dependen tanto de la voluntad política de los gobiernos latinoamericanos de afrontar el desafío social como de la asignación de más recursos por parte de la UE. La política social es un tema de gran actualidad y a la vez altamente sensible en América Latina que «tumbó» gobiernos y cambió el mapa político de una región que se encuentra en estos momentos dividida entre tres «bloques políticos»: socialdemócrata, conservador y populista. Esta constelación dificulta no solo la definición de un consenso intralatinoamericano, sino también una agenda común con la UE. Asimismo, llama la atención que la cohesión social sea tratada al margen de la integración regional: ni está vinculada a la posible creación de fondos de compensación en las diferentes agrupaciones subregionales latinoamericanos, ni tampoco a la dimensión social (eventual creación de fondos de convergencia) en los acuerdos de asociación con la UE.

Al ser América Latina la segunda zona más desigual del mundo, la cohesión social es, sin duda, un tema clave para el presente y futuro de la región. Por dos razones es también un asunto importante en la relación interregional: por el modelo europeo del Estado de bienestar social y por el hecho de que Europa es el principal donante de América Latina. Crear un estado redistributivo con servicios públicos de buena calidad sería la solución europea, en este aspecto opuesta a la visión librecambista de Estados Unidos. Desde esta misma lógica europea, solo con mayor equidad social e inclusión puede haber una democracia de calidad y participativa, de ciudadanos y no de clientes.

Aun así, incluso en la misma UE (que no tiene una política social común) es difícil armonizar los diferentes enfoques y visiones en torno a

la cohesión social. Tanto en Europa como en América Latina, sigue siendo un tema de «soberanía nacional», lo cual dificulta la definición de acciones interregionales. Exportar el modelo europeo del Estado de bienestar social a América Latina sería una tarea demasiado compleja y costosa. Todo indica que los recursos asignados a América Latina, considerada como región en desarrollo, no aumentarán, sino más bien lo contrario.

Aunque los flujos de cooperación para la región se han mantenido, la participación de América Latina en la AOD global disminuyó del 9% en 2001 al 4,8% en 2006. Ello se debe, por un lado, a la reducción de la pobreza que ahora afecta en torno al 38% de la población y, por el otro, al hecho de que salvo Nicaragua, América Latina es considerada una región de renta media (Alonso, 2007). El problema, por tanto, no es la falta de recursos sino su distribución. En cuanto al apoyo europeo, entre 2001 y 2006, la AOD europea se ha reducido en un 5,5%. Aun así, la AOD canalizada por España (el primer donante de la región) y de la Comisión Europea aumentó un 4,1% (Xalma, 2007). En el futuro próximo cabe esperar una paulatina reducción de los recursos a la región. Primero debido a otras prioridades geográficas y la concentración en los países menos avanzados (PMA) (solo Haití pertenece a esa categoría) y, por el otro, debido a los enormes costes de la crisis financiera internacional en los presupuestos públicos de los estados miembros de la UE.

También antes de la crisis financiera, la contribución financiera de la UE en materia social era muy modesta. El principal programa en este ámbito, Eurosocial, solo está dotado de 30 millones por un período de cinco años y para 19 países. Aparte de fondos reducidos, las posibilidades de cooperación están políticamente limitadas a la soberanía nacional en cuanto a las políticas sociales, fiscales y a la seguridad pública. El hecho de que ni América Latina ni la UE hayan definido estrategias sociales conjuntas que tengan un impacto en los países representa un serio obstáculo a la cooperación en este ámbito. Aunque es cierto que la cohesión social es un tema clave para América Latina, no parece serlo para el futuro de las relaciones interregionales, a no ser que la UE esté dispuesta a invertir importantes recursos financieros y humanos para exportar su(s) modelo(s) de bienestar social.

El segundo tema, resultado de la Cumbre de Lima, el desarrollo sostenible, forma parte de la agenda global de las relaciones eurolatino-americanas e incluye, en realidad, tres temas muy diferentes y complejos: medio ambiente, cambio climático y energía. Es más un asunto glo-

bal/internacional que particular de la agenda intergubernamental entre ambas regiones. Iniciar un diálogo ministerial sobre el desarrollo sostenible y el cambio climático fue una iniciativa que la Comisión Europea ya había formulado en el año 2005. Uno de los pocos resultados concretos de la Cumbre de Lima fue la creación de EuroClima, un fondo regional dotado de 5 millones de euros para proyectos conjuntos. Aunque el impacto de este programa será muy limitado, en este campo se abren nuevas y prometedoras posibilidades de cooperación, sobre todo en el ámbito del cambio climático y de las energías alternativas.

Cabe destacar que en el tema energético y medioambiental ambas regiones son complementarias. Como pulmón verde y fuente de recursos naturales y energéticos, América Latina es un socio estratégico importante de la UE que carece de ambos. Hay una agenda común en cuanto a explorar energías tradicionales y alternativas (ante todo biocombustibles con Brasil), y existe un importante nicho de cooperación en cuanto a la exportación de tecnología medioambiental europea a América Latina.

La reducción de emisiones globales es, sin duda, otro objetivo común y es allí donde la cooperación podría llegar a cumplir una cuarta función del interregionalismo: la de racionalizar, es decir en este caso implementar conjuntamente lo decidido en la Conferencia internacional de Bali (2007). Es también en este campo donde el interregionalismo podría convertirse en un instrumento para la gobernanza global. En este sentido argumentó la comisaria de Relaciones Exteriores Benita Ferrero-Waldner cuando dijo que «llevar el diálogo político a los foros multilaterales y aunar fuerzas en la escena internacional promoviendo ideas sobre diversas cuestiones».³ Es un inicio positivo, pero su realización depende, nuevamente, de la asignación de recursos públicos que, debido a la crisis financiera, no están disponibles.

Las agendas gubernamentales más allá de las cumbres

Llama la atención que la integración, durante muchos años la máxima seña de identidad entre Europa y América Latina, fue la gran ausente de las agendas gubernamentales de las cumbres. El hecho de que la integración nunca ha sido tratada en una Cumbre indica que este tema se ha desplazado definitivamente del interregional al plano subregional de las re-

laciones eurolatinoamericanas. Lo mismo ocurre con la agenda comercial que es negociada en el marco de la cooperación entre la UE y los diversos bloques latinoamericanos (Caricom, SICA, CAN, Mercosur).

Esta fragmentación por bloques también ha dificultado la definición de temas estratégicos para las cumbres. El único órgano común en el cual participan todos los países latinoamericanos y caribeños es el Grupo de Río. Celebró su Vigésima Cumbre, poco antes de Lima, en marzo de 2008, en medio de la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador debido al ataque militar contra varios guerrilleros en territorio ecuatoriano. La reunión en Santo Domingo revitalizó el Grupo de Río que había perdido relevancia como foro político conjunto. Su mediación en la crisis contribuyó a solucionar el incidente por la vía diplomática y evitar un conflicto bilateral más duradero. Aun así, los problemas estructurales del Grupo de Río, la falta de institucionalización, de agenda y la rivalidad entre Brasil y México, perduran. En 2009, México asumirá la Secretaría Pro Tempore del Grupo y ya ha anunciado su fortalecimiento y revitalización. Restaurar la principal interlocución latinoamericana de la UE sería un paso importante para rescatar el formato interregional de las cumbres socavado por diversas cumbres bilaterales (recientemente entre la UE y Brasil).

Mientras esto no ocurra y no exista ni un órgano colectivo latinoamericano ni tampoco una institución eurolatinoamericana, seguirá siendo difícil identificar intereses comunes y, aún más complicado, concertar una agenda. Esta falta de cohesión se refleja en la multiplicidad de temas tratados durante las dos últimas cumbres interregionales. Ante el proceso de intromisión y búsqueda de identidad incluyendo el alejamiento de Europa visible en muchos países latinoamericanos, quizás ni siquiera existe un consenso en torno a la importancia de seguir manteniendo las cumbres con la UE.

Las prioridades temáticas latinoamericanas de las cumbres están delimitadas por los procesos de negociación subregionales en curso. El Mercosur está buscando la fórmula para relanzar el pendiente acuerdo de asociación que está negociando desde 1999 y que estuvo condicionado desde 2004 al resultado de la Ronda de Desarrollo de Doha. Ante la parálisis de Doha, podrían retomarse las negociaciones UE-Mercosur o evaluarse la posibilidad de un acuerdo bilateral UE-Brasil.

Este mismo dilema entre bilateralismo o interregionalismo afrontan, de forma mucho más visible, los países de la Comunidad Andina. Ante la fragmentación de intereses y la negación de Bolivia de incluir el

libre comercio en un acuerdo con la UE, esta está considerando la alternativa de concluir acuerdos bilaterales, de momento con Colombia y Perú. Los únicos socios colectivos que firmaron, o están a punto de hacerlo, un acuerdo de libre comercio plus con la UE son los países del Caribe y Centroamérica que, ante el reducido tamaño de sus economías individuales, son conscientes de la inviabilidad de una solución bilateral.

A las subregionales hay que sumar las diversas agendas bilaterales. Por diversos motivos, Brasil, Chile, Cuba y México son tratados como socios bilaterales de la UE con agendas y diálogos individuales separados del resto de países. Mientras que Brasil como potencia emergente busca identificar intereses globales comunes con la UE, Chile y México suscribieron acuerdos de asociación bilaterales, y Cuba es el único socio latinoamericano de la UE que, debido a la situación política, aún no ha establecido relaciones contractuales con la Unión. Aparte de este grupo de países, se pueden identificar otras agendas bilaterales que confirman la tendencia hacia la fragmentación de intereses. Así, Argentina, Chile, México y Venezuela pretenden obtener el mismo estatus de socio estratégico que Brasil en la política exterior de la UE. México ya lo consiguió, pese a que ya tiene un diálogo político privilegiado con la Unión, en el marco de su acuerdo de asociación. Por tanto, el concepto de socio estratégico requiere de criterios claros, en el caso contrario pierde sentido.

La agenda europea frente a América Latina también está fragmentada. El ejemplo más visible de la división interna es la política de la UE hacia Cuba. Aunque la UE definió, en 1996, una Posición Común, no ha sido capaz de consensuar y aplicar una estrategia coherente propia que no oscilara entre compromiso condicionado y compromiso constructivo (Grätius y Legler, 2009) en el triángulo de coyunturas políticas variadas en Cuba, en los estados miembros (España) y en Estados Unidos.

Sin embargo, diferente a América Latina, en el seno de la UE hay un consenso en torno a la necesidad de concentrar y enfocar la agenda con ALC en menos temas, de firmar acuerdos de libre comercio plus con varios socios, de evitar un debate interregional sobre el futuro de la PAC y de promover la integración regional y subregional.

En cuanto a la UE, los principales protagonistas de su política hacia América Latina son España y Portugal que forman parte de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Mientras que Portugal promueve las relaciones europeas con Brasil, España lo hace con el resto de la región. Siendo el principal inversor y donante, España es, sin duda, el primer so-

cio europeo de América Latina. Aparte de proteger sus inversiones, mantener su tradicional influencia política y cultural en la región, es el principal objetivo de su política «iberoamericana». Mientras que sus inversiones se concentran en México y los países del Mercosur, por sus estrechos vínculos culturales, Cuba es un tema destacado de su agenda latinoamericana y también uno de controversia doméstica.

Por razones históricas, Portugal tiene lazos muy estrechos con Brasil, el único país lusófono en América Latina. De hecho, uno de los principales promotores de la asociación estratégica con Brasil (durante la Presidencia portuguesa de la UE) fue el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao-Barroso, de nacionalidad portuguesa. Fue una suerte histórica para Brasil que, en un futuro, podría firmar nuevos acuerdos bilaterales en materia de integración, energía nuclear y ciencia y tecnología con la UE. A través de su participación en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, Portugal también ha estrechado sus vínculos con los demás países de la región.

Debido a otras prioridades geográficas, Alemania, antes el principal donante de la región, se ha ido alejando de América Latina. Hoy, apenas tiene intereses nacionales en América Latina y, al contrario de España que persigue sus propios objetivos en el subcontinente, ha europeizado su política hacia la región. Ello significa que participa en las decisiones que se toman en Bruselas, pero que ha dejado de formular objetivos o adoptar posiciones propias como en el pasado.

Una excepción a esta regla general es su estrecha relación con Brasil, su principal socio en la región y potencia global. Alemania comparte con Brasil el interés político en conseguir un puesto permanente en el Consejo de Naciones Unidas —ambos formaron parte del denominado Grupo de los Cuatro (G-4)—, ha comprometido importantes fondos para la protección del medio ambiente y tiene un amplio *stock* de inversiones concentradas en Sao Paulo. Por todo ello, Alemania es uno de los pocos países europeos a favor de reactivar las negociaciones con el Mercosur y/o negociar un Acuerdo de asociación con Brasil. También tiene cierto interés por Bolivia al ser uno de los principales donantes europeos de este país.

Francia ha sido una importante referencia cultural entre las élites de América Latina, región que sigue siendo un importante socio para avanzar hacia su objetivo de crear un orden mundial multipolar. Como ex potencia colonial, Francia también tiene intereses en el Caribe francófono.

Asimismo, cabe recordar que en 1997, el presidente Jacques Chirac fue uno de los padrinos de las cumbres eurolatinoamericanas que en este momento había planteado como una reunión exclusiva entre el Mercosur y la UE. Paradójicamente, hoy, el *lobby* agrícola francés sigue siendo también el principal obstáculo europeo para firmar un acuerdo con el Mercosur. Aparte de sus vínculos con Argentina y Brasil, Francia es un importante socio económico de Colombia y Venezuela (donde es el segundo y tercer inversor europeo) y tiene cierto interés político por desarrollar relaciones independientes de Washington con Cuba y Venezuela.

A la República Checa y otros países de Europa Central y Oriental les interesa la región en función de su alianza con Estados Unidos que determina también su política hacia Cuba, históricamente su único aliado en América Latina. La República Checa, que asumió la Presidencia de la UE en el primer semestre de 2009, tiene una actitud muy crítica hacia el régimen cubano y sostiene un diálogo muy fluido con la disidencia y la oposición en Miami. La división de la UE en torno a Cuba señala también la pérdida de influencia de España en la UE ampliada que no sigue con la misma facilidad que antes (de la ampliación) su política hacia la isla, que consiste desde 2004 en el acercamiento político y el restablecimiento de la cooperación.

Tradicionalmente, los países nórdicos han sido importantes donantes de América Latina y destacados defensores de los derechos humanos. Por razones históricas, este grupo de países ha tenido un particular interés por Centroamérica y, dentro de la subregión, por Nicaragua. No obstante, ante la actual política de cooperación adoptada por el gobierno de Daniel Ortega, Suecia se retiró y otros donantes nórdicos tienden a disminuir considerablemente los flujos de AOD en esta subregión (Sjard-Schulz, 2007). Así, el hecho de que los países nórdico no cooperen con países de renta media ha limitado en los últimos años su presencia en la región.

Aparte de este grupo de estados miembros, el Reino Unido busca ante todo proteger sus intereses económicos en América Latina, Italia mantiene sus históricos vínculos con Argentina y Brasil, y los demás estados miembros apenas tienen vínculos con la región. Por ello, en los últimos años se ha producido cierta «españolización» o, incluyendo a Portugal, una «iberoamericanización» de la política europea hacia América Latina que se acentuará más en la medida en que la UE se amplíe. Sin embargo, este mismo proceso de ampliación también tiende a disminuir

el peso de España en la UE y, consecuentemente, el de ALC en la política europea hacia América Latina.

Conclusiones: un trato diferenciado

En resumen, las cumbres eurolatinoamericanas han tenido una funcionalidad y un impacto limitados como mecanismo de cohesión y concertación interregional. Desde 1999, ni siquiera han contribuido a incrementar el perfil de América Latina como un actor internacional con una agenda compartida. Aun así, las cumbres han cumplido con dos funciones importantes del interregionalismo: fortalecer la identidad política común entre Europa y América Latina y crear agendas conjuntas en áreas de interés común. Además, en Lima (2008), las cumbres empezaron a asumir la función de racionalizar o coordinar políticas en temas internacionales, en este caso el medio ambiente y el cambio climático. Si se crea una Fundación Europeo-Latinoamericana también cumplirían una importante función de institucionalizar (y organizar) las relaciones interregionales.

Lo que sigue siendo una interrogante y un punto de inflexión es si las cumbres cumplen o no una función de balancear tanto el modelo de acuerdos (bilaterales) de países latinoamericanos con Washington como el peso de Estados Unidos en el hemisferio. Aunque durante mucho tiempo, los países latinoamericanos han visto sus relaciones con la UE desde esta perspectiva, el distanciamiento mutuo que han experimentado ambas regiones en los últimos años ha relativizado esta hipótesis. Además, la política de la UE ha sido ante todo reactiva y su enfoque interregional ha tenido un impacto muy limitado en América Latina, por lo cual empieza a coexistir con un creciente bilateralismo.

Otra prueba para un posible *balancing* (UE como alternativa a Estados Unidos) son los Acuerdos de Asociación pendientes. Ante las dificultades de cohesión interna en la CAN, la UE está considerando firmar acuerdos bilaterales con determinados socios, siguiendo el camino bilateral de Estados Unidos una vez que fracasó su proyecto ALCA. Aparte del mensaje negativo que representarían acuerdos bilaterales para la CAN (en gran parte una «construcción europea») otros países, como Argentina o Brasil, podrían reclamar el mismo trato. Por tanto, podría ser el camino

hacia la recta final no solo de la Comunidad Andina, sino también del Mercosur que han sido durante muchos años «niños mimados» de la UE. Sería también el fin del interregionalismo promovido como doctrina exterior y seña de identidad por parte de la UE.

Otra clave para el futuro del interregionalismo será la relación entre la UE y el Mercosur. Si las negociaciones sobre un acuerdo de asociación interregional avanzan hasta la próxima Cumbre eurolatinoamericana en España (2010), se consolidaría el camino del interregionalismo; si no, sería un mensaje negativo para el «modelo» europeo de influir en América Latina y para los mecanismos de integración. Lo más probable parece la coexistencia de las dos fórmulas, pero a ritmos diferentes: lo bilateral avanzará más rápido que lo interregional.

Un problema vinculado a la diatriba entre interregionalismo y bilateralismo es el trato diferenciado que reciben los socios latinoamericanos por parte de la UE que ha favorecido a determinados países y ha perjudicado a otros, por regla general los más débiles en términos económicos y de acción exterior. Chile, México y Brasil se perfilan como ganadores de este juego cada vez más centrado en agendas particulares bilaterales y cada vez menos inclinado a seguir el camino original del interregionalismo diseñado por la UE⁴ y plasmado en las cumbres eurolatinoamericanas. Aunque recientemente se restableció la cooperación al desarrollo con la UE, Cuba está prácticamente fuera del sistema eurolatinoamericano. El único socio colectivo de la región que ha firmado un acuerdo de asociación con la UE es el Cariforum (2007). Ante el reducido peso económico del Caribe para la UE, ello señala que los intereses (económicos) de la Unión están subordinados a los objetivos políticos y de cooperación.

Ello muestra también las diferencias y el diferente trato que reciben América Latina, por un lado, y el Caribe (desde el inicio considerado región asociada), por el otro, en la política exterior de la UE. Si el bilateralismo y el interregionalismo son procesos paralelos, las relaciones eurolatinoamericanas y eurocaribeñas siguen transcurriendo por caminos diferentes, y las cumbres —en su origen una copia del formato de las cumbres de las Américas— no han podido superar el abismo existente entre los intereses y agendas latinoamericanas y caribeñas frente a la UE.

Para concluir, se puede señalar que América Latina y la UE comparten agendas e identidades, pero falta todavía una visión estratégica con un claro enfoque temático que justifique no solo seguir celebrando

cumbres interregionales, sino también crear una alianza estratégica internacional. Un problema relacionado con ello es la falta de institucionalidad para, al menos, coleccionar e implementar los numerosos compromisos gubernamentales asumidos en las cinco cumbres celebradas hasta ahora. Queda por ver si la próxima Cumbre interregional en España empezará a resolver este problema y lograra avances concretos en temas clave de la agenda.

Notas

1. Véase, entre otros, Hettne y Söderbaum (2005).
2. Si se considera el surgimiento de Suramérica, Centroamérica y Norteamérica como regiones geopolíticas propias, el sistema interamericano no es solo un sistema intrarregional, sino también un mecanismo de cooperación interregional.
3. Benito Ferrero Waldner, «La UE y América Latina: una relación sólida en un mundo globalizado», discurso pronunciado en la reunión con la sociedad civil de Europa-América Latina y el Caribe, Viena, 7 de abril de 2006.
4. La Comisión Europea se pronuncia claramente a favor no solo de la integración subregional, sino de «una estrategia de integración para toda América Latina», véase Comisión Europea (2005: 15).

Bibliografía

- Alonso, J. A., dir. (2007), *Cooperation with Middle Income Countries*, Editorial Complutense / Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Comisión Europea (2005), *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, COM (2005), 636 final, Bruselas, diciembre.
- Freres, Ch. (2007), «¿Hay lecciones para el diálogo eurolatinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar», en C. Freres *et al.*, coords., *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pp. 89-115.
- Freres, Ch. *et al.*, coords. (2007), *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid.
- Gratius, S. y T. Legler (2009), «Latin America is different: EU and US democracy promotion in the Americas», en Amichai Magen y Thomas Risse, eds.,

Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies, Palgrave Macmillan, Londres (en prensa).

Hettne, B. y F. Söderbaum (2005), «Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism», *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, nº 4, pp. 553-575.

Hurrell, A. (2007), *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford University Press, Oxford.

Sanahuja, J. A. (2007), «Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana», en Ch. Freres *et al.*, coords., *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pp. 1-43.

Sjard-Schulz, N. (2007), *Nicaragua: un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda*, Comentario FRIDE, Madrid, noviembre.

Xalma, C. (2007), *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB, nº 2, Madrid.

11. Participar para revalorizar las relaciones eurolatinoamericanas: una mirada desde la sociedad civil

Lourdes Castro García

A manera de introducción

Tal como estaba previsto se llevó a cabo en Lima la V Edición de la Cumbre de Jefes de Estado y del Gobierno de ALC, el 16 y 17 de mayo de 2008. Distintas expresiones de la sociedad civil, como en años anteriores, realizaron una intensa actividad previa y durante la Cumbre, no porque el escenario de Lima despertara grandes expectativas en términos de sus resultados, sino como espacio de encuentro, profundización del debate y la reflexión, y articulación de iniciativas de un espectro diverso de organizaciones sociales, que desde distintas miradas y abordajes buscan nutrir de otros contenidos las relaciones eurolatinoamericanas.

En los 57 puntos que integran la Declaración de Lima, como era previsible, no se hace ninguna mención a la actividad desplegada por las organizaciones de la sociedad civil durante todo el proceso. Si bien en algunos numerales se menciona la importancia de su participación, en otros ámbitos¹ no se incluye mediante qué mecanismo o modalidad se haría efectiva, con lo cual no pasa de ser un elemento más de la infinita retórica, sin ninguna posibilidad de aplicación práctica que caracteriza estas declaraciones y que hace parte del desgaste de las cumbres.

Con ello se ha puesto nuevamente de relieve cómo el proceso de la diplomacia de las cumbres sigue teniendo una visión marcadamente intergubernamental. La Cumbre de Lima no dio ningún paso adelante hacia el reconocimiento de la sociedad civil como actor social de las relaciones birregionales, tampoco en una solución intermedia en función de establecer un mecanismo de conexión entre las actividades que se desarrollan en paralelo y en la Cumbre misma.

En este orden de ideas, el proceso hacia Lima permitió constatar nuevamente cómo la dinámica de las cumbres y la de la sociedad civil siguen procesos inversos. Mientras que la diplomacia de las cumbres languidece y el escepticismo en torno a las relaciones birregionales es cada vez mayor, la dinámica de la sociedad civil adquiere un mayor dinamismo e iniciativa.

Una sociedad civil que se mueve en distintos planos

Para efectos del presente capítulo se parte de considerar la sociedad civil como un proceso de actores sociales, dinámico, diverso, complejo, y no exento de contradicciones que se proyecta hacia la conquista y realización de sus derechos y por un mayor y mejor espacio democrático en los ámbitos local, regional y global.²

Los vasos comunicantes existentes en el contexto de la globalización entre dinámicas nacionales y aquellas que traspasan las fronteras han permitido a las organizaciones de la sociedad civil tejer todo un entramado de articulaciones capaces de actuar de lo local a lo global. En consecuencia una movilización social de carácter local es susceptible de adquirir una dimensión transnacional y articularse en una reivindicación global. Derivado de lo anterior, el ámbito de actuación de un buen número de organizaciones que interactúan en el marco de las relaciones birregionales no se circunscribe exclusivamente al ámbito birregional.

Jelin lo describe así:

Las transformaciones recientes y los procesos actuales marcados por la globalización, por la apertura económica neoliberal, por los avatares políticos de las democracias frágiles, por la violencia social y la exclusión apuntan a nuevos cambios, a formas aún más diversificadas, a sentidos múltiples, a actores que organizan sus estrategias en una simultaneidad de niveles y escalas, de lo más local hasta lo global o mundial. Más que en ningún momento anterior de la historia, la expresión de demandas sociales colectivas en un ámbito local, sean demandas laborales sindicales, o demandas de servicios frente al Estado o protestas por contaminación, contienen en sí mismas la multiplicidad de sentidos implicados en la interpenetración, articulación y superposición de niveles (Jelin: 2003).

La agenda de la sociedad civil en los distintos planos en que interactúa es sin duda amplia y ambiciosa e incorpora como ejes:

- Relaciones internacionales basadas en los principios de solidaridad y complementariedad y respeto mutuo.
- Comercio con justicia.
- Defensa y realización de derechos humanos.
- Democracias de calidad.
- Resolución pacífica de los conflictos y fortalecimiento del multilateralismo.
- Transparencia en el acceso a la información y participación de la sociedad civil.

Sus planteamientos y propuestas en términos generales —aunque con diferencias y también divergencias entre sí— confrontan el modelo de desarrollo y de democracia imperante y se identifican con matices con el movimiento altermundialista.

Participación de la sociedad civil: la cuestión de fondo es un nuevo modelo democrático

La falta de reconocimiento al papel que la sociedad civil está llamada a desempeñar en la construcción de la asociación estratégica birregional no sorprende, si se considera el déficit democrático que ha caracterizado la integración regional tanto en América Latina como en Europa.

La distancia entre la Europa de los estados y la Europa de los ciudadanos quedó claramente evidenciada con el hundimiento del Tratado constitucional como resultado del «no» francés y holandés.

El Tratado de Lisboa, fórmula con la cual se conjuro la crisis, puso nuevamente de manifiesto una construcción europea de los estados sin participación de los ciudadanos. El descontento social que ha generado ha quedado plasmado en algunas de las declaraciones de los encuentros de la sociedad civil llevados a cabo en torno a la Cumbre de Lima.³

En el contexto de los procesos de integración en América Latina, la extrema debilidad y escasa legitimidad de los órganos institucionales de consulta a la sociedad civil en los sistemas de integración impide la ne-

cesaria apropiación ciudadana de tales procesos. De manera más general las instituciones de la integración son generalmente percibidas como: esferas de poder opacas poco reconocidas por la ciudadanía; órganos de poder alejados de la gente y sin ninguna posibilidad de control ciudadano sobre su gestión; parlamentos regionales débiles y con escasas competencias (Perales 2006: 4); y órganos de consulta a la sociedad civil frágiles, poco tomados en cuenta por los órganos de decisión y con muy escasa conexión con las organizaciones sociales.

El debate sobre participación de la sociedad civil tanto en Europa como en América Latina pendula sobre el de la crisis del modelo de la democracia liberal-representativa y la necesidad de un nuevo concepto de democracia que requiere del aporte de los agentes sociales (Altmann, 2007).

Para Perales (2006:1):

el universo político institucional actual actúa como desorganizador del tejido social y como exaltador de lo individual frente a lo colectivo. La acción y las organizaciones sociales son desconsideradas en beneficio de la delegación de poderes en los representantes políticos, los cuales tienden a observar a la sociedad como el espejo en que se refleja pasivamente la política estatal. La política se identifica con la política institucional. Los partidos políticos y las instituciones defienden su monopolio de la política y como consecuencia la democracia languidece.

Este debate se proyecta igualmente hacia los sistemas de integración en los que el centralismo gubernamental en la toma de decisiones contrasta, en el mejor de los casos, con la existencia de unos órganos institucionales de representación con una función meramente consultiva y una serie de obstáculos de distinta índole que impiden una influencia efectiva de los actores sociales en la toma de decisiones (Serna, 2004: 4).

Desde esta perspectiva el alcanzar la participación a la que aspiran las organizaciones de la sociedad civil (OSC) parte de la constatación de la necesidad de construir una nueva cultura política democrática y nueva institucionalidad (Declaración III Foro Eurolatinoamericano y caribeño de la sociedad civil, 2006).

Se identifica, en el paso hacia una democracia participativa, la construcción de esta nueva cultura política en torno a nuevos valores y principios encaminados a la configuración de una sociedad más justa.

Para Perales ello pasa por darle a la «educación una intencionalidad política con una dimensión transformadora, superadora de los esquemas formales de democracia; dotada de una pedagogía que convoca necesariamente a la ética en el ejercicio de la política e impulsa el protagonismo de los movimientos sociales» (Perales, 2006: 6).

La sociedad civil en el marco de las relaciones birregionales

Un factor determinante que hay que tomar en cuenta en la evolución de la dinámica de la sociedad civil latinoamericana, e incluso europea, tiene que ver con el cambio en el mapa político latinoamericano. Más concretamente con el fortalecimiento de los movimientos sociales ligado al surgimiento de nuevos actores políticos y el ascenso al poder de gobiernos de nuevo signo, cuyo común denominador es su mayor sensibilidad y conexión con los intereses populares. El respaldo de un amplio espectro de organizaciones sociales y redes en América Latina, y también en Europa, a la propuesta presentada por el gobierno de Bolivia para la negociación de un Acuerdo de Asociación, denominada «Bases para un Acuerdo de Asociación CAN-UE en beneficio de los Pueblos», es una muestra del profundo significado de estos cambios para la dinámica de la sociedad civil.

Las dinámicas de la sociedad civil en ambas regiones se han ido fortaleciendo y consolidando en torno a algunos aspectos relevantes en las relaciones birregionales como son los siguientes:

- Negociación de acuerdos de asociación con el Mercosur, la CAN y Centroamérica, así como el seguimiento a los acuerdos en vigor con México y Chile.
- Procesos de integración regional.
- Control del comportamiento de empresas multinacionales europeas en América Latina.
- Paz, consolidación democrática y derechos humanos.
- Inclusión social y lucha contra la pobreza.
- Transparencia en el acceso a la información y participación de la sociedad civil.

Así desde distintas aproximaciones, organizaciones y redes diversas se han ido involucrando con la temática de las relaciones birregionales, manteniendo su propia agenda y dinamizando una gran variedad de actividades de información, formación, análisis y debate con las que también buscan el fortalecimiento de sus propias capacidades.

El espectro de opciones comprende iniciativas que privilegian el cabildeo político y otras que se decantan por la movilización social como herramienta de presión. Se tiende con frecuencia a ver en esta diferencia de métodos intereses contrapuestos; no obstante deberían mirarse desde la perspectiva de pluralidad de actores, riqueza de ideas y creatividad en cuanto a las formas de actuar que caracterizan a la sociedad civil y, por ende, como sumatoria y complementariedad en favor de un marco de relaciones sustancial y formalmente distinto.

Un punto de confluencia de las distintas iniciativas y dinámicas en el marco de las relaciones birregionales está en la necesidad de revalorizar dichas relaciones, permitiendo que su sentido político recobre su centralidad y desplazando el enfoque mercantilista que las caracteriza y que es percibido mayoritariamente como en favor de los intereses corporativos europeos y en detrimento de los pueblos latinoamericanos.

Se pueden identificar seis consensos básicos que de manera mayoritaria están presentes en las dinámicas de la sociedad civil en torno a las relaciones, y que se han puesto nuevamente de manifiesto en el proceso hacia la Cumbre de Lima:

- La construcción de una asociación estratégica birregional pasa por considerar y trabajar en función de superar el carácter asimétrico de las relaciones.
- El apoyo a los procesos de integración de América Latina por parte de la UE debe orientarse a favorecer el carácter multidimensional de la integración y no concentrarse solamente en su dimensión económica.
- El apoyo en términos de cohesión social debe estar a la altura de las expectativas que genera, buscando avanzar en la construcción del bienestar social y nuevas relaciones sociales.
- Los llamados acuerdos de asociación deben ser replanteados en el fondo y en la forma, para llegar a hacer realidad una herramienta a favor del desarrollo humano sostenible y no meros TLC.
- Democracia, derechos humanos y paz deben marcar la agenda y

nutrirse de contenidos concretos y de nuevos mecanismos que contribuyan a hacer efectivo el diálogo en este ámbito.

- Avanzar en la transparencia en la información y en mecanismos que posibiliten una participación efectiva de la sociedad civil es un imperativo necesario.

Tan importante como dar una mirada a las fortalezas de las dinámicas de la sociedad civil resulta mencionar algunas de sus debilidades en torno a: el tratamiento de los liderazgos, ejercicio de la democracia interna, visión estratégica y asimetrías entre las organizaciones del Norte y del Sur.

La sociedad civil en el proceso hacia la Cumbre de Lima

Múltiples iniciativas, encuentros, reflexiones, análisis y recomendaciones de diversos sectores y espacios han dejado como balance la dinámica de la sociedad civil como antesala y durante la Cumbre de Lima. El sistematizar la riqueza de sus análisis y propuestas sin duda es un ejercicio interesante y útil, pero que supera las pretensiones de este capítulo. Por tanto esta sección se limitará a referenciar las principales actividades que se vienen desarrollando en el marco de los procesos de las cumbres y que por su continuidad se constituyen en espacios de referencia sobre la percepción y expectativas de la sociedad civil en torno a las cumbres y, ahora más particularmente, a la Cumbre de Lima.

Quinto encuentro de la sociedad civil organizado por la Unión Europea, América Latina y Caribe

Realizado en Lima del 16 al 18 de abril de 2008, fue organizado por el Comité Económico y Social Europeo (CESE). Sus debates se centraron en torno a cuatro temas: el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil organizada en los procesos de integración regional; la dimensión del desarrollo sostenible de las relaciones UE-ALC, que comprende la negociación de los acuerdos de asociación en curso y de los ya en vigor; la inclusión social y migración en ALC; y la contribución de la sociedad civil a la cuestión del cambio climático y los recursos energéticos.

Algunos de los planteamientos centrales en torno a los cuatro temas son:

- *Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional*: garantizar adecuados mecanismos de consulta y participación activa, así como acceso a la información de la población en general y sus organizaciones representativas, a fin de lograr su apoyo y legitimación social.
- *Desarrollo sostenible y acuerdos de asociación*: los acuerdos deben concebirse como un instrumento para el desarrollo sostenible y en beneficio de una mayor cohesión social. Desde esta perspectiva reclaman un acceso a mercados justos y equilibrados, y la inclusión de un capítulo sociolaboral que incorpore el concepto de «trabajo decente», así como mecanismos de arbitraje.
- *Inclusión social y migración en ALC*: solicitan una política proactiva e integral de migración, asentada en reglas precisas de admisión y residencia y que respeten la dignidad de las personas. Tal política debe basarse en los derechos de los migrantes recogidos en las Convenciones de las Naciones Unidas. Igualmente abogan por una política migratoria de la UE gestionada en colaboración con los países de origen latinoamericanos y caribeños, de tal forma que los flujos migratorios se conviertan en factor de desarrollo económico de estos países.
- *Contribución de la sociedad civil a la cuestión del cambio climático y los recursos energéticos*: se insta a las partes a establecer un marco político de acción conjunta en estos ámbitos con miras a integrar el cambio climático en las actuaciones para favorecer un mayor progreso económico y social y reducir la pobreza en la región. Se demanda también que los proyectos de la UE para la región vayan precedidos y seguidos de evaluaciones de impacto ambiental elaboradas con participación de las comunidades y organizaciones locales involucradas. Apoyan que sea proclamado el derecho universal al acceso a la energía por parte de las Naciones Unidas y consideran imprescindible que en el uso adecuado de los recursos energéticos se implique a las organizaciones de la sociedad civil y comunidades locales concernidas, con el fin de fomentar un comportamiento energético responsable.

Cuarta Cumbre Sindical UE-ALC

Se celebró en Lima el 18 de abril bajo la organización de la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Los temas centrales debatidos en la Cumbre fueron: integración regional, negociación de acuerdos de asociación, cohesión social y desarrollo sostenible y cambio climático y desarrollo sostenible. Algunos de sus planteamientos centrales en torno a los temas abordados fueron:

- *Integración regional*: petición de que los procesos de integración garanticen que los derechos humanos, incluyendo los derechos de los trabajadores/as, se respeten en todos sus estados y que se doten de instituciones eficaces y democráticas que representen realmente a la ciudadanía de los países miembros.
- *Negociación de los acuerdos de asociación*: la preocupación central de las negociaciones gira en torno al enfoque neoliberal del libre comercio, al cual se oponen por considerar que va en dirección contraria al tipo de integración que defienden. Demandan un capítulo sociolaboral, un enfoque de género sistemático y transversal, una dimensión participativa y una adecuada incorporación de un trato especial, diferenciado y flexible, de acuerdo a las necesidades y sensibilidades de los distintos países. Reclaman también un enfoque «SGP plus» para las negociaciones en curso en vez del «OMC plus» que se viene aplicando,⁴ así como un enfoque de cohesión social.
- *Cohesión social y desarrollo sostenible*: consideran necesarios mecanismos correctores de las asimetrías entre las dos regiones, con base en la experiencia europea de los fondos estructurales de cohesión y solidaridad y solicitan una política proactiva e integral de migración, asentada en reglas precisas de admisión y residencia que respete la dignidad de las personas, así como la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas sobre migraciones.
- *Cambio climático y desarrollo sostenible*: considerando que el actual modelo de desarrollo es injusto socialmente, e insostenible medioambientalmente, se demanda que se tome en cuenta la responsabilidad de las empresas, especialmente las transnacionales,

en la degradación medioambiental. Recomiendan que las organizaciones de la sociedad civil, y particularmente los sindicatos, se involucren más en programas de promoción de uso responsable de los recursos así como programas de cooperación e intercambios de buenas prácticas sobre una utilización que beneficie a las comunidades que las poseen, sin perjudicar al medio ambiente.

Cuarto Foro Eurolatinoamericano y caribeño de la sociedad civil

Realizado en Lima entre el 31 de marzo y el 1 de abril de 2008 fue convocado por la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de ALC y la Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo (CONCORD). El foro orientó sus trabajos hacia una amplia agenda de temas, en los que se realizó el siguiente balance y propuestas:

- *Sobre democracia y derechos políticos:* en ambas regiones, la consolidación de la democracia debe orientarse al fortalecimiento de la ciudadanía, ampliando los márgenes existentes para el ejercicio y goce de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas.
- *Sobre el modelo económico y de integración, y los derechos económicos:* se considera indispensable para ambas regiones el promover políticas económicas y sociales que prioricen la generación de empleo productivo, el derecho al «trabajo decente» y al salario justo, así como el respeto de los derechos laborales y sociales dentro del enfoque del trabajo digno, sin excepcionalidad para las empresas multinacionales, asegurando el cumplimiento de idénticos estándares laborales y tributarios en ambas regiones.
- *Sobre inclusión social y derechos sociales:* se considera urgente promover e invertir en políticas sociales orientadas a un sistema de protección social sin exclusiones, superando la visión centralizada de las políticas compensatorias, diferenciando de manera clara los aspectos que se refieren a la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- *Sobre el cambio climático:* los estados deben aplicar normativas claras y fortalecer la institucionalidad para la gestión ambiental, ejerciendo el debido control sobre las actividades económicas y productivas en la protección del patrimonio ambiental y de las po-

blaciones originarias. Igualmente, deben promover nuevas prácticas educativas de producción y consumo para crear conciencia y educar a las generaciones presentes y futuras en estilos de vida sostenibles.

- *Sobre los acuerdos de asociación:* se considera que el principio orientador de todas las negociaciones entre regiones de ALC y la UE debe ser la construcción de un orden social justo. Requieren que los acuerdos de asociación no estén centrados en la dimensión comercial, sino en una estructura que permita que los pilares del diálogo político y cooperación sean el núcleo principal de vínculos que promuevan la justicia social y los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Para ello se considera que el reconocimiento de las asimetrías debe ser el principio que guíe las negociaciones, y las ventajas actuales —el SGP plus— deben servir como nivel mínimo y punto de partida. Igualmente se considera necesario institucionalizar mecanismos adecuados de participación de la sociedad civil, previos, libres e informados en los diversos momentos de los acuerdos de asociación.
- *Sobre cooperación birregional:* se propone la inclusión en la agenda del debate de la deuda externa de los países pobres y en desarrollo, y el promover la necesaria participación y el diálogo institucionalizado con la sociedad civil, lo que implica establecer mecanismos efectivos de participación, consulta, control y evaluación de los programas de cooperación.

Enlazando alternativas 3. Cumbre de los pueblos

Realizada en Lima, del 13 al 16 de mayo y promovida por diversos movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales de Europa y de ALC, este foro reunió a más de 8.000 activistas en cientos de talleres, foros, debates, asambleas y actividades culturales.

La agenda planteada desde un análisis crítico de las relaciones incluye temas como: los acuerdos de asociación, el comportamiento de las multinacionales, el militarismo y la criminalización de los movimientos sociales. Además, se realizó la segunda audiencia del Tribunal de los pueblos que enjuició los comportamientos de las transnacionales europeas, tanto en ALC como en la propia UE y en cuya sentencia se condenó el comportamiento de 24 corporaciones multinacionales que operan en

ALC y se resolvió elevar a instancias supranacionales las denuncias contra estas por sus claras y persistentes violaciones a los principios, normas y pactos internacionales que protegen los derechos de los trabajadores.

Algunos planteamientos de la Declaración final de la Cumbre de los pueblos son:

- Rechazar los acuerdos de asociación por considerar que reproducen el esquema de los tratados de libre comercio que han suscrito la mayoría de los países de la región con Estados Unidos, y que van más allá de las políticas de la OMC.
- Considerar que la cooperación y la integración birregional pasan por la construcción de un sistema en el cual los derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales de las mayorías sean prioridad y razón de ser de las políticas gubernamentales.
- Recordar que la principal causa de desigualdad, polarización social, degradación ambiental y discriminación es la primacía del mercado sobre los derechos de las personas, y el otorgamiento de garantías a las corporaciones que eliminan la capacidad estatal de definir proyectos nacionales de desarrollo.
- Reiterar el convencimiento de que es posible una integración distinta basada en la libre determinación de los pueblos, el respeto al medio ambiente, a los derechos humanos y a los procesos democráticos.
- Hacer un llamamiento para fortalecer la resistencia y movilización contra las políticas neoliberales con los aportes de las mujeres, los pueblos originarios, los campesinos y otras fuerzas sociales que trabajan en la búsqueda de un progreso sustentado en la armonía con la naturaleza, los derechos humanos y la eliminación de todas las formas de discriminación.

Acuerdos de asociación: tema central de la agenda de la sociedad civil

Una percepción extendida entre las distintas organizaciones de la sociedad civil, que vuelve a confirmarse tras la Cumbre de Lima, es la distancia existente entre los buenos propósitos plasmados en las declaraciones de las cumbres y el curso concreto que siguen las relaciones.

Raúl Romeva (2008), diputado europeo del grupo verde, lo planteaba en su intervención en plenaria de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (EUROLAT) de la siguiente manera:

De nuevo nos encontramos ante una cumbre de proceso dudoso y resultados imprevisibles. Nadie duda, creo, de la importancia de mejorar las relaciones entre dos de las regiones más pobladas del mundo: Europa y América Latina. Sin embargo, también es cierto que, al menos por ahora, y a la vista de los resultados de las anteriores cumbres, las incógnitas son todavía enormes. Por ejemplo, más allá de la retórica, lo cierto es que el marco de relaciones existente entre la UE y América Latina, por el momento, poco ha contribuido a fomentar la integración regional o a reducir la pobreza en América Latina.

Este distanciamiento entre el discurso y la práctica se hace más evidente en el proceso de negociaciones en curso entre la UE y América Central y entre la UE y Colombia y Perú⁵ que cursan actualmente de manera simultánea. No en vano el tema concentró gran parte de la atención de las distintas organizaciones de la sociedad civil y ocupó buena parte de los debates realizados en los distintos foros de sociedad civil realizados con ocasión de la Cumbre de Lima.

El interrogante fundamental que gira en torno a las negociaciones se puede sintetizar así: ¿Cuál es la ventaja comparativa que estos acuerdos ofrecen en relación con los TLC ya negociados por los países centroamericanos, Colombia y Perú, con Estados Unidos? Sobre el particular, el eurodiputado Romeva alertaba sobre el riesgo real de acabar construyendo un «ALCA a la Europea» (Romeva, 2008) o siguiendo la estrategia estadounidense de «un ALCA por trozos», optando por negociaciones bilaterales con los países, ante las dificultades que pueden presentarse en las negociaciones bloque a bloque, como en realidad ha pasado con la negociación con la CAN, debido a la inflexibilidad de la posición negociadora europea frente a las propuestas concretas de Bolivia en materia de Tratado Especial y Diferenciado (TED), y en correspondencia con las asimetrías externas e internas reconocidas en el origen de la negociación y ratificadas en el comunicado conjunto expedido tras la Cumbre de la CAN y la Troika Comunitaria, realizada el 17 de mayo en Lima.

El giro dado a la negociación con los países andinos ha afectado la estrategia europea en favor de la integración regional y su discurso en torno a los acuerdos de asociación, que, según ha argumentado la UE,

son mucho más que comercio. Más grave aún, ha puesto de manifiesto la poca voluntad de la UE en avanzar en una nueva arquitectura de los acuerdos de asociación que materializara una «nueva generación» de acuerdos. Por el contrario, la dinámica de las negociaciones evidencia su interés primordial por cumplir con los objetivos propuestos en su estrategia de competitividad y «salirle al paso» al estancamiento de la Ronda de Doha mediante negociaciones «OMC plus», con que se ha contribuido a arreciar la crítica y el reclamo de las organizaciones de la sociedad civil sobre la falta de coherencia de la política europea.

La inquietud y preocupación sobre este desenlace fueron expresándose por distintas voces, previa, durante y posteriormente a la Cumbre de Lima. Prueba de ello es el llamamiento realizado por importantes organizaciones académicas y de investigación a los gobiernos participantes en la Cumbre: «es necesario evitar que las dificultades que se han planteado en algunos de estos procesos —en particular entre la UE y los países andinos— lleve a un falso dilema entre “todo o nada”», siendo «todo» el formato convencional del Acuerdo de Asociación interregional OMC-Plus, y nada «el abandono del enfoque interregional y la firma de acuerdos bilaterales únicamente con los países que estarían dispuestos a aceptar ese modelo de Acuerdo» (conclusiones y propuestas del encuentro «Las Relaciones Unión Europea América Latina y el Caribe, hacia la Cumbre de Lima (2008): agendas y propuestas para una red de Acuerdos de Asociación», 2008)

Se ha dejado de lado la importancia que revisten estas negociaciones en términos de la construcción de una Asociación Estratégica Birregional desde varios ángulos:

- El marco de relación con la UNASUR, constituida en 2008 y la culminación de la negociación con el Mercosur.
- La validez del modelo de negociación entre bloques regionales y la propia estrategia a favor de la integración regional de la UE.
- Las relaciones con aliados importantes en el ámbito latinoamericano, en materia de cambio climático y protección al medio ambiente y de actores igualmente claves en el debate sobre alternativas en materia energética, derivado de la condición de países productores de algunos de los países involucrados.
- El interés y capacidad de la UE para actuar como actor político global y no limitarse a hacerlo como un mero gigante comercial.

- La posibilidad de desarrollar un diálogo constructivo en materia de migración que permita avanzar hacia una política concertada con un enfoque de derechos y desarrollo.
- La posibilidad de avanzar hacia un enfoque integral y una lucha más eficaz en materia de lucha contra las drogas.
- Su credibilidad en vastos sectores de la opinión pública de ambas regiones.

Las limitaciones que han tenido las organizaciones de la sociedad civil para acceder de manera oportuna y suficiente a la información sobre las negociaciones y la ausencia de mecanismos que posibiliten que sus inquietudes y recomendaciones sean tenidas en cuenta por parte de los negociadores es otra de las grandes sombras que han rodeado las negociaciones en curso.

La sociedad civil tiene un escaso acceso a la información, y los mecanismos implementados para proveerla están muy lejos de colmar un imperativo de transparencia. A excepción de Bolivia, que desarrolló un novedoso y excepcional proceso de consulta en el ámbito nacional, no existen tampoco mecanismos de consulta que posibiliten una intermediación entre las posturas negociadoras y las aspiraciones de la sociedad civil.

En virtud de lo anterior las negociaciones adolecen de una legitimidad social que puede convertirse en su talón de Aquiles. Para Fazio «las relaciones eurolatinoamericanas deben comenzar a concebirse, por tanto, como un juego a tres bandas, con amplia participación de la sociedad civil en la determinación del tipo de vínculos deseados». Las negociaciones en curso pueden ser el laboratorio para avanzar en esta dirección, dado el enorme interés y sensibilidades que despiertan entre las organizaciones de la sociedad civil.

La UE perdió la oportunidad de reconducir las negociaciones para avanzar hacia un nuevo modelo de geometría variable y distintas velocidades, basado en reconocimiento pleno de las asimetrías que se tradujera en nuevas fórmulas del TED a favor del desarrollo de los países más débiles. El haberlo hecho le hubiera significado ganar una visión geopolítica sobre la importancia de América Latina y particularmente de la nascente UNASUR, en el nuevo escenario global multipolar, sin «norte» definido. A la postre, hubiera contribuido a comenzar a recuperar su maltrata imagen en amplios sectores de la sociedad civil de ambas regiones.

Notas

1. La Declaración de Lima hace referencia a la participación de la sociedad civil en los siguientes numerales: 11, sobre lucha contra la pobreza, exclusión y desigualdad; 18, sobre transferencia de conocimientos y el intercambio de información en materia de políticas sociales; 26, participación ciudadana en materia en el proceso de diseño e implementación de políticas y programas sociales; 35, en la gestión y la transferencia de conocimientos, y el intercambio de experiencias en la implementación de políticas medioambientales.

2. Se parte de la definición de Candido Grzybowski: «el conjunto de prácticas sociales, con sus relaciones, procesos, normas, valores, percepciones y actitudes, instituciones, organizaciones, formas y movimientos no encuadrados como económicas o político-estatales» (Grzybowski, 2004: 53).

3. El numeral 1 de la Declaración Final del IV Foro Eurolatinoamericano y caribeño de Sociedad Civil, 2008, lo plantea así: «El fracaso de la Unión Europea en dotarse de un marco constitucional común está reflejando el debilitamiento de su dimensión política. El mecanismo del Tratado simplificado es una salida insuficiente para retomar la expectativa y la confianza de la población en este proyecto de integración. Al mismo tiempo, el peso político de la UE se ha debilitado en los últimos años, en particular su política extranjera, pero también el Parlamento». Por su parte la Declaración Final de la Cumbre de los Pueblos: Enlazando alternativas 3 señala: «En Europa una de las grandes amenazas para la democracia, la justicia, la paz y el equilibrio ecológico es el Tratado de Lisboa, que está siendo ratificado por las élites sin consultar a la población y que rechazamos como ya lo hicimos en el pasado. Este tratado refuerza una Europa neoliberal, aumenta la militarización, la exclusión, las desigualdades y la mercantilización, así como endurece las políticas securitarias-represivas. Ello se refleja en un aumento de la precariedad, un ataque generalizado a todos los derechos sociales, en particular a las conquistas laborales. Al mismo tiempo, se acelera la construcción de la “Europa Fortaleza”, lo que implica cerrar las fronteras, violando el derecho de asilo y criminalizando los migrantes y los movimientos sociales, creando muros virtuales o reales, que no se diferencian con los que construyen en la frontera al Norte de América».

4. El SGP plus es un sistema de acceso al mercado de la UE unilateral y no recíproco, con una lista de productos más amplia que la del SGP ordinario, a los que se otorgan rebajas arancelarias para acceder al mercado de la UE. El SGP plus incluye ciertas condiciones y un conjunto de incentivos vinculados a la adopción y vigencia de los derechos laborales básicos, conforme a las principales convenciones de la Organización Internacional del Trabajo. Los Acuerdos «OMC-plus», por el contrario, son mucho más amplios en cuanto a la liberalización de productos y sectores, se basan en la reciprocidad, e incluyen normas en materia de protección de inversiones, facilitación del comercio, o protección de

los derechos de propiedad intelectual que van más allá de lo que se negocia en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio, y de ahí su denominación. (*Nota de los coords.*)

5. Mientras con América Central la UE mantiene el esquema de negociación bloque a bloque, este fue abandonado con la CAN, para dar paso a un esquema de negociación que la Comisión Europea ha denominado «multipartes». Bajo este nuevo esquema se reiniciaron las negociaciones en enero de 2009 entre la Comisión Europea y Colombia, Perú y Ecuador. Bolivia no participa de la negociación. La agenda de la misma ha quedado reducida a temas comerciales, y cada país andino participante negocia por separado, aunque de manera simultánea, con la Comisión Europea.

Bibliografía

- Altmann J. (2007), *Democratizar la democracia en América Latina: de la democracia electoral a la democracia participativa*, Fundación Carolina, San José de Costa Rica.
- Comité Económico y Social Europeo (CESE) (2008), «Declaración Final», Quinto encuentro de la sociedad civil organizada Unión Europea-América Latina y El Caribe, Lima.
- Confederación Sindical Internacional y otros (2008), *Declaración final, IV Cumbre Sindical UE-ALC*, Lima. <http://alainet.org/active/23625&lang=es>
- Cumbre CAN-Troika UE (2008), Comunicado Conjunto, Lima.
- Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos UE-ALC (2008), «Declaración de Lima: respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos», Lima.
- Enlazando Alternativas (2008), Declaración de la Cumbre de los Pueblos Enlazando Alternativas-3, Lima. <http://www.enlazandoalternativas.org/spip.php?article194>
- Grzybowski, C. (2004), «Democracia, sociedad civil y política en América Latina: Notas para el debate», *PNUD, La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, PNUD.
- Jelin, E., comp. (2003), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires.
- Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe, y Confederación Europea de ONG de Urgencia y Desarrollo CONCORD (2008), Declaración de Lima, IV Foro Euro-latinoamericano-caribeño de la sociedad civil, Lima.
- Perales, I. (2006), «¿Qué hacer con la democracia?», ponencia presentada al Seminario «Otra integración es posible», Foro Social de las Américas, Caracas.

- Romeva, R. (2008), «Preparando la Cumbre Eurolatinoamericana», intervención en la sesión plenaria de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (Eurolat), 23 de abril, <http://blocs.mesvilaweb.cat/node/view/id/90091>
- Seminario birregional «Las relaciones Unión Europea América Latina y el Caribe, hacia la Cumbre de Lima (2008): agendas y propuestas para una red de Acuerdos de Asociación», Conclusiones y propuestas, Buenos Aires-Madrid.
- Serna, M. (2004), «De la sociedad civil a la integración social del Mercosur», VI Corredor de las ideas del Cono Sur, sociedad civil, democracia e integración, Montevideo.